

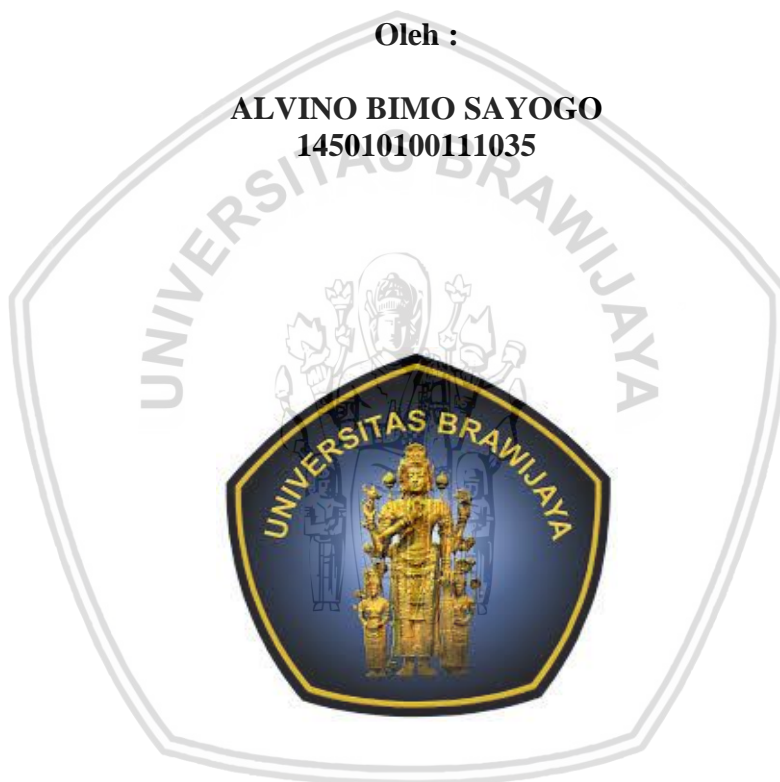
**PRESIDENTIAL THRESHOLD BERDASARKAN PEROLEHAN
SUARA PEMILU SEBELUMNYA SEBAGAI SYARAT
PENCALONAN PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN
RAKYAT**

SKRIPSI

Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat Memperoleh
Gelar Kesarjanaan dalam Ilmu Hukum

Oleh :

ALVINO BIMO SAYOGO
145010100111035



**KEMENTERIAN RISET, TEKNOLOGI, DAN PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2018**

HALAMAN PENGESAHAN**SKRIPSI****PRESIDENTIAL THRESHOLD BERDASARKAN PEROLEHAN SUARA
PEMILU SEBELUMNYA SEBAGAI SYARAT PENCALONAN PRESIDEN
DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN RAKYAT**

Oleh :

Alvino Bimo Sayogo
145010100111035

Skripsi ini telah dipertahankan di hadapan Majelis Penguji pada tanggal 9 Oktober 2018 dan disahkan pada tanggal

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum.

NIP. 19781215 20050 1 1001

Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.

NIP. 201106 830811 1 001

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum

Ketua Bagian
Hukum Tata Negara

Dr. Rachmad Safa'at, S.H., M.Si

NIP. 19620805 198802 1 001

Dr. Tunggul Anshari SN., S.H., M.Hum

NIP. 19760417 2005011 001

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertandatangan dibawah ini menyatakan bahwa karya ilmiah hukum ini adalah hasil kerja saya sendiri, kecuali kutipan-kutipan yang telah saya sebutkan sumbernya. Jika dikemudian hari terbukti karya ilmiah ini merupakan karya orang lain, saya sanggup dicabut atas gelar kesaranaan saya.

Malang, 16Oktober 2018
Yang menyatakan,

Alvino Bimo Sayogo
NIM:14501010011105



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Ilahi Rabbi, Tuhan Yang Mahakuasa, Pemilik seru sekalian alam, karena atas limpahan rahmat, petunjuk, dan perlindungan-Nyalah sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan ini untuk memenuhi tanggung jawab dalam memperoleh gelar kesarjanaan yang berjudul “PRESIDENTIAL THRESHOLD BERDASARKAN PEROLEHAN SUARA PEMILU SEBELUMNYA SEBAGAI SYARAT PENCALONAN PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN RAKYAT” dapat diselesaikan sesuai dengan rencana dan memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Serta tidak lupa shalawat dan salam kepada Nabi Besar Muhammad SAW.

Dalam kesempatan ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sekiranya tidak akan pernah bisa tergantikan atau tergambarkan dengan kata-kata, serta tidak akan pernah terbalaskan jasa beliau-beliau yaitu kepada orang tua penulis, Ayahanda Budi Sampurno dan Ibunda Evi Widya Mangarsi, atas segala pengorbanan, harapan, semangat, kesabaran, doa yang tidak pernah putus yang diberikan kepada penulis. Tidak lupa penulis sampaikan terimakasih sebesar-besarnya kepada saudara-saudara saya Azriel Gani Mahendra, Devina Helmali Lativa, Ardan Varelion Akbar, dan Cellian Cinta Ainurrofiq yang telah memberikan begitu banyak dukungan dan doa selama ini.

Pada proses penyelesaian skripsi ini, penulis banyak mendapatkan bantuan dari berbagai pihak dan oleh sebab itu maka pada kesempatan kali ini penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Dr. Rachamad Safa'at, S.H, M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Tunggul Anshari SN., S.H., M.H. selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara.

3. Bapak Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama, terima kasih atas segala bimbingan dan nasihatnya selama memberikan saran dan kritikan kepada Penulis dalam penyelesaian skripsi.
4. Bapak Ibnu Sam Widodo, S.H, M.H. selaku Pembimbing Pendamping, yang telah sabar dan memberikan banyak gambaran hidup serta ilmu-ilmu pengetahuan Islam selama memberikan saran dan kritikan kepada Penulis dalam penyelesaian skripsi.
5. Para Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan ilmu yang begitu luar biasa bermanfaatnya kepada penulis sampai pada tahap penulisan skripsi.
6. FORMAH PK (Forum Mahasiswa Hukum Peduli Keadilan) yang merupakan satu-satunya wadah organisasi yang dengan cukup serius saya ikuti prosesnya.
7. Keluarga besar JAMBU ALAS yang sudah bertumbuh Bersama dalam perbedaan sifat dan berkembang dalam tiap pengambilan keputusan yang mendewasakan dan juga akan memasuki fase kehidupan baru. (tidak bisa saya sebutkan satu-satu, engko ae yudisium)
8. Adik-adik yang menggabungkan diri dalam nama-nama sekte SUTER, BATU KALI dan SEMPAK BASAH yang sudah sangat menghibur dan kadang membuat takjub akan perkembangannya.
9. Keluarga besar basket X-Dunk dan Amazing Basketball yang senantiasa mengisi akhir pekan untuk rehat sejenak dari kesibukan kampus.

10. Tim Kecil naik gunung Alan,Yoga,Gipo,Budi, Aya',Herlan dkk yang membantu membuka keran inspirasi dan motivasi melalui Bahasa-bahasa alam yang diperoleh saat naik gunung.
11. Keluarga besar Forum Mahasiswa Hukum Tata Negara (FORMATERA) angkatan 2014 yaitu (Akbar, Yusuf, Aziz, Putra, Ucha, Shofi, Habiba, dan Meyta) yang telah memberikan nasehat, forum-forum diskusi dan dukungan moral.
12. Orang-orang dengan nilai lebih yang sudah mengisi waktu luang dalam proses pengerjaan tugas akhir yang sudah mau mendengar meskipun tidak mengerti.
13. Serta orang-orang yang sudah berjasa dalam membantu proses penyelesaian tugas akhir ini yang tidak sempat saya sebutkan satu persatu.

Harapan Penulis semoga skripsi ini dapat berguna bagi para pembaca pada umumnya, khususnya bagi Akademisi Hukum, para pembuat kebijakan, dan para aktivis untuk dapat menuju pada proses pemilihan umum yang sesuai prinsip kedaulatan rakyat, sehingga dapat menambah khasanah keilmuan dan menjadi bahan diskusi yang sangat akademis.

Malang, 25 September 2018

Penulis

RINGKASAN

Alvino Bimo Sayogo, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, Oktober 2018, *PRESIDENTIAL THRESHOLD BERDASARKAN PEROLEHAN SUARA PEMILU SEBELUMNYA SEBAGAI SYARAT PENCALONAN PRESIDEN DALAM PERSPEKTIF KEDAULATAN RAKYAT*, Ngesti Dwi Prasetyo, S.H., M.Hum., Ibnu Sam Widodo, S.H., M.H.

Skripsi ini di latar belakang oleh perkembangan aturan pemilihan umum yang sampai pada penggunaan syarat *presidential threshold* dengan menggunakan tolak ukur ambang batas hasil pemilihan umum legislatif periode sebelumnya. Dalam penelitian juga membahas bagaimana seharusnya pengaturan syarat pencalonan presiden berdasarkan perspektif kedaulatan rakyat.

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengetahui dasar penggunaan syarat *Presidential Treshold* berdasarkan perolehan suara Pemilihan Umum sebelumnya, serta menganalisis dan mengetahui bagaimanakah pengaturan tentang *Presidential Treshold* dalam sistem Pemilihan Umum di Indonesia yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.

Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketentuan *presidential threshold* yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat adalah yang digunakan dalam Pemilu dua tahap. Sebab ketentuan yang demikian itu sesuai dengan cita-cita perwakilan yang diamanatkan para *founding fathers* dan juga telah menyesuaikan dengan tuntutan reformasi yang telah mengubah pemegang kedaulatan rakyat itu dan menghendaki penerapan sistem pemerintahan presidensial. Jika tetap digunakan dalam Pemilu serentak, maka *presidential threshold* sebenarnya telah mendegradasi fungsi untuk memperbesar kemungkinan memperkuat sistem pemerintah presidensial dan lebih tepat digunakan untuk fungsi memperkecil biaya Pemilu akibat calon peserta Pemilu presiden dan wakil presiden yang dapat menjadi sangat banyak.

SUMMARY

Alvino Bimo Sayogo, Constitutional Law, Faculty of Law, Brawijaya University, Malang, October 2018, **PRESIDENTIAL THRESHOLD BASED ON PREVIOUS ELECTION VOICE AS A TERMS OF PRESIDENTIAL CALLING IN PEOPLE'S SOCIAL PERSPECTIVE**, Ngesti Dwi Prasetyo, SH, M.Hum., Ibnu Sam Widodo, SH, MH

This thesis is in the background by the development of general election rules that arrive at the use of the presidential threshold conditions by using a benchmark threshold for the results of the previous period legislative elections. In the study also discussed how to regulate the terms of the presidential nomination based on the perspective of popular sovereignty.

The purpose of this study was to analyze and find out the basis for the use of Presidential threshold requirements based on the previous General Election votes, as well as analyze and find out how the arrangements for Presidential Traditions in the General Election system in Indonesia are in accordance with the principles of popular sovereignty.

The results obtained from this study indicate that the provisions of the presidential threshold in accordance with the principle of popular sovereignty are those used in two-stage elections. Because such provisions are in accordance with the ideals of the representatives mandated by the founding fathers and also have adjusted to the demands of reforms that have changed the people's sovereignty holders and want the application of presidential government systems. If it is still used in simultaneous elections, then the presidential threshold has actually degraded the function to increase the possibility of strengthening the presidential government system and is more appropriate to be used to reduce election costs due to the large number of candidates for the presidential and vice presidential elections.

DAFTAR ISI

Lembar Pengesahan i

Pernyataan Keaslian Skripsi ii

Kata Pengantar ii

i

Ringkasan v

i

Summary v

ii

Daftar Isi v

iii

Daftar Tabel x

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang 1

1.2 Rumusan Masalah 8

1.3 Tujuan Penelitian 9

1.4 Manfaat Penelitian 9

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Sistem Pemilihan Umum Indonesia 10

2.2 Tinjauan Umum Pemilihan Presiden di Indonesia 15

2.3 Tinjauan Umum Sistem Pemerintahan di Indonesia 20

2.4 Tinjauan Umum Sistem Kepartaian di Indonesia 23

2.5 Tinjauan Umum Sistem Kepartaian di Indonesia 27

BAB III METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian 30

3.2 Pendekatan	Penelitian	3
1		
3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum		3
2		
3.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum		3
4		
3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum		3
5		
3.6 Definisi	Konseptual	3
5		
3.7 Sistematika Penulisan		3
6		

BAB IV PEMBAHASAN

4.1 Dasar Penggunaan Syarat Presidential Threshold Berdasarkan Perolehan Suara Pemilu Sebelumnya		3
8		
A. Sejarah Penggunaan Syarat Presidential Threshold di Indonesia		3
8		
B. Dasar Pertimbangan syarat <i>Presidential Threshold</i> Berdasarkan Perolehan Suara Pemilu Sebelumnya		5
3		
4.2 <i>Presidential Threshold</i> dalam Sistem Pemilu di Indonesia yang Sesuai Prinsip Kedaulatan Rakyat		6
9		
A. Problematika Pemberlakuan Sistem Multipartai dan Sistem Presidensial di Indonesia		6
9		
B. Konsepsi Kedaulatan Rakyat dalam Lintasan Sejarah Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Pandangan Founding Fathers		8
4		
C. Pengaturan <i>Presidential Threshold</i> yang Sesuai Prinsip Kedaulatan Rakyat		9
1		

BAB V PENUTUP

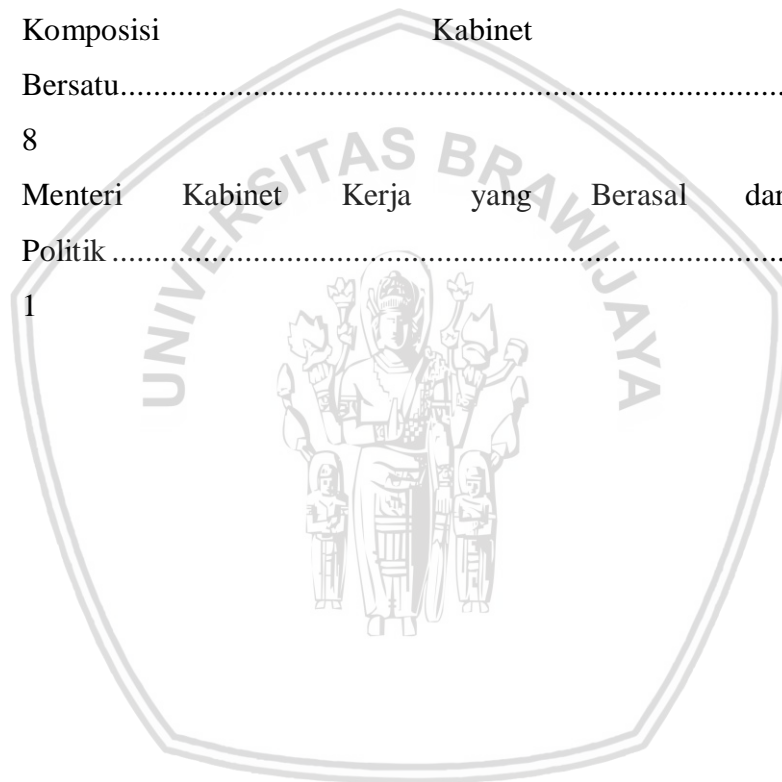
5.1 Kesimpulan	1
06	
5.2 Saran	1
07	

DAFTAR PUSTAKA	1
09	



DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Sistem Pemilu	1 2
Tabel 2.	Dinamika Koalisi Dukungan Calon Presiden dan Wakil Presiden	4 6
Tabel 3.	Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu.....	4 8
Tabel 4.	Menteri Kabinet Kerja yang Berasal dari Partai Politik	8 1



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejarah perjalanan kemerdekaan bangsa-bangsa di dunia pasca perang dunia ke-dua mengantarkan Indonesia pada sistem negara demokrasi. Sebuah sistem baru yang dianggap sebagai sistem bernegara modern kala itu berhasil meyakinkan bangsa-bangsa dunia berikut Indonesia untuk membentuk suatu negara dan pemerintahan yang berasal dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Memilih sistem demokrasi sebagai sistem pemerintahan adalah berdasarkan asumsi yang sedang berkembang saat itu bahkan hingga kini bahwasannya demokrasi adalah sistem pemerintahan yang paling cocok dengan umat manusia. Karena salah satu faktor penting dari sistem ini adalah memposisikan individu sebagai instrument tunggal yang bebas, merdeka dan sebagai “subyek”.¹ Individu yang merupakan *wisdom* yang bergerak secara bebas, tidak dimobilisasi ataupun dibayar.

Berdasarkan kebebasan yang dijunjung dalam sistem demokrasi tersebut, diangkatlah Hak Asasi Manusia atau yang selanjutnya disebut HAM sebagai salah satu pilar penting demokrasi. Masuknya instrumen HAM dalam sistem demokrasi merupakan sebuah upaya pencegahan akan potensi tercederaainya hak-hak individu oleh instrumen kekuasaan pemerintah. Karena dalam iklim demokrasi kekuatan rakyat tidak hanya sebagai suatu keadaan yang kumulatif, tetapi sesungguhnya

¹ Sarifuddin Suding, *Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi*, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2014), hlm. 18

rakyat dinyatakan berdaulat apabila jaminan atas individu-individu didalamnya terpenuhi pula.

Perjalanan HAM di Indonesia pun tidak langsung begitu saja hadir dalam tata hukum Indonesia. Proses hadirnya HAM dalam konstitusi adalah sebuah proses panjang yang menambah dan mengurangi isi dari HAM yang pernah mewarnai konstitusi. Hingga pada akhirnya setelah amandemen ke-empat pasca reformasi, diwujudkanlah HAM yang kita gunakan hingga masa kini khususnya dalam Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau yang selanjutnya disebut UUD 1945.

Dari berbagai macam HAM yang tercantum dalam UUD 1945, terdapat satu hak yang menjamin hak-hak politik warga negara untuk memilih calon pemimpinnya dan dipilih dalam pemerintahan.² Adanya hak politik warga negara dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap warga negara dapat berpartisipasi dalam kontestasi demokrasi baik dalam skala daerah maupun nasional.

Kontestasi demokrasi dalam panggung politik untuk merebut jabatan strategis pemerintahan dikenal sebagai ajang Pemilihan Umum atau yang selanjutnya disebut pemilu. Pemilu dilaksanakan dalam interval lima tahun sekali untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dan Dewan Perwakilan Daerah.³

² Pasal 28 D Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³ Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sejarah penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia memiliki dinamika yang terus berkembang bahkan hingga hari ini. Tercatat sudah sebelas kali Indonesia melaksanakan Pemilihan Umum yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014.⁴ Seluruh pemilu yang pernah diselenggarakan tersebut memiliki aturan yang berbeda-beda, pun dengan aturan pemilu yang akan datang.

Merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi ber-Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa Pemilihan Umum Tahun 2019 yang meliputi Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah akan diselenggarakan serentak dalam satu putaran.⁵ Maka diundangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut UU Pemilu demi mengakomodasi putusan tersebut sekaligus mengkodifikasi aturan undang-undang terkait pemilihan umum.

Terkhusus pada pembahasan Pemilihan Presiden apabila merujuk pada dasar pertimbangan pertama putusan tersebut jelas disebut bahwa , penyelenggaraan Pemilihan Presiden haruslah sejalan dengan rancang bangun sistem pemerintahan presidensial. Dimana salah satu kesepakatan Badan Pekerja di Majelis Permusyawaratan Rakyat ketika melakukan pembahasan perubahan UUD 1945 (1999-2002) untuk memperkuat sistem presidensial.⁶ Muara dari maksud “memperkuat sistem presidensial” dalam dasar pertimbangan putusan ini dijelaskan

⁴ KPU.go.id, http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1c.pdf (diakses pada tanggal 31 Mei 2018 Pukul 1.43 WIB)

⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013

⁶ *Ibid*, hlm 78

pada keterangan berikutnya yang menerangkan adanya syarat minimal lima puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar dan melebihi dari setengah jumlah keseluruhan provinsi di Indonesia.

Target perolehan suara sejumlah lima puluh persen plus satu dan minimal dua puluh persen di setiap provinsi merupakan beban besar yang harus ditempuh oleh setiap orang yang ingin menduduki jabatan Presiden dan Wakil Presiden.⁷ Perhitungan yang demikian ini merupakan sebuah hal yang wajar mengingat kebesaran dan pluralitas bangsa yang tidak akan mampu diemban oleh seorang pemimpin yang berasal dari hasil partai pemenang saja. Untuk itu perlulah kiranya ada legitimasi dari mayoritas rakyat Indonesia untuk mendukung kinerja Presiden dan Wakil Presiden setelah terpilih nanti.

Menyoal dukungan kepada Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia, bukan hanya berbicara soal dukungan rakyat, melainkan berbicara pula dalam berbagai bentuk dukungan dari berbagai institusi terkhusus Parlemen. Sejak diadopsinya konsep Trias Politica karya Montesque yang membagi kekuasaan dalam ranah eksekutif, legislatif dan Yudikatif dapatlah dipahami bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat bekerja efektif tanpa adanya bantuan dari cabang kekuasaan yang lain.⁸

Khusus pada pembahasan sinergitas antara eksekutif dan legislatif merupakan soal yang sudah dibahas sejak masa reformasi berkaitan dengan adanya partai oposisi diparlemen yang pengaruhnya sangat kuat dibanding dengan partai

⁷ Pasal 6A Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁸ Montesque, Trias Politica dalam buku M. Solly Lubis, Hukum Tata Negara, (Bandung : Mandar Maju, 2008), hlm. 55

pendukung pemerintah. Hal ini membuka kemungkinan tidak sejalan kebijakan pemerintah dengan penentuan berbagai kebijakan dan produk hukum yang dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat atau yang selanjutnya disebut DPR.⁹ Berkaitan dengan isu tersebutlah digunakan ambang batas minimum sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atau yang biasa dikenal dengan *Presidential Threshold* untuk menjamin *bargain* pemerintah dikursi parlemen yang akan dijalankan pasca berakhirnya pemilu.

Presidential Threshold bukanlah metode anyar yang digunakan dalam proses pemilu. Pada pasal 9 Undang-Undang 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga telah digunakan ketentuan persyaratan ini kepada setiap pasangan calon presiden dan Wakil Presiden. Ambang batas ditetapkan pada perolehan kursi paling sedikit dua puluh persen di DPR atau dua puluh lima persen dari suara sah nasional.¹⁰ Berikut hal tersebut tidak hanya berlaku untuk satu partai saja, melainkan gabungan dari beberapa partai atau yang biasa disebut sebagai koalisi.

Pengaturan ambang batas sebagai syarat pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang kini telah diperbaru dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pembaruan syarat ambang batas dalam UU Pemilu ini menimbulkan berbagai reaksi yang cukup besar di tanah air. Empat gugatan telah diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Diantaranya

⁹ Terdapat beberapa kewenangan yang membutuhkan sinergitas antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Meliputi, (1) pembahasan dan pengesahan Undang-Undang; (2) fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.

¹⁰ Seputar Pengertian, Pengertian Presidential Threshold, <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2017/07/pengertian-presidential-threshold-serta.html>, (diakses pada 26 Januari 2017 Pukul 16.34 WIB)

adalah mantan Komisioner Komisi Pemilihan Umum RI (KPU) Hadar Nafis Gumay bersama dua lembaga sosial masyarakat, Perkumpulan untuk Pemilu, Demokrasi (Perludem) dan Konstitusi, Demokrasi Inisiatif (Kode Inisiatif) dan Ketua Partai Bulan Bintang Yusril Ihza Mahendra.¹¹

Gugatan tersebut secara umum dilayangkan pada aturan persyaratan *Presidential Threshold* yakni Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang tidak lagi menggunakan hasil pemilu legislatif pada putaran pertama. Dalam ketentuan yang baru ini, *Presidential Threshold* menggunakan hasil pemilu legislatif pada pemilu sebelumnya sebagai acuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.¹² Hal ini tentu tidak sejalan dengan cita-cita awal dimasukkannya syarat *Presidential Threshold*. Syarat yang pada awalnya dicetuskan agar pemerintah mendapat dukungan dari DPR dalam mengambil kebijakan yang diamanahkan Undang-Undang. Apabila dalam pemilu ini justru partai pendukung pemerintah tidak mendapat kepercayaan publik dan hanya mendapat kurang dari dua puluh lima persen suara justru akan menimbulkan bertentangan dengan cita-cita memperkuat sistem presidensial.

Selain sisi negatif dari potensi tidak didukungnya pemerintah oleh DPR pada masa jabatannya terdapat pula sisi negatif yang lainnya. Salah satu hal yang tidak boleh luput dari perhatian adalah berkaitan dengan hak politik warga negara.

¹¹ Kompas.com, Yusril Pertanyakan Moralitas Pemerintah dan DPR ke MK, <http://nasional.kompas.com/read/2017/10/03/15321461/soal-presidential-threshold-yusril-pertanyakan-moralitas-pemerintah-dan-dpr>, (diakses pada tanggal 26 Januari 2017 Pukul 19.58 WIB)

¹² Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Ketentuan penggunaan perolehan suara pemilu sebelumnya dalam syarat pencalonan presiden dan wakil presiden dapat mencederai prinsip kedaulatan rakyat.¹³ Merujuk pada pernyataan Menteri Dalam Negeri yang dimuat dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017, UU Pemilu yang memuat syarat *Presidential Threshold* adalah sebuah cara untuk mendapat pemimpin yang benar-benar berkualitas dan dipercaya oleh rakyat.¹⁴ Dengan menggunakan perolehan suara dari pemilu sebelumnya akan membuka kemungkinan seorang pemimpin yang tidak diidamkan rakyat namun memenuhi prasyarat partai. Jaman bergerak dan teknologi informasi menembus batas-batas antar negara untuk saling berkomunikasi dan membuat perputaran informasi begitu lebih cepat. Hal ini memunculkan sosok-sosok baru yang diinginkan oleh rakyat. Perolehan suara yang diperoleh lima tahun yang lalu belum tentu dapat sama dengan opini publik masa kini tentang desain pemimpin idaman yang rakyat inginkan dan justru akan mengurangi kedaulatan rakyat dalam menentukan model pemimpin yang diidamkan.

Meskipun benar seperti yang disampaikan MK pada dasar menimbang kedua dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 bahwa *Presidential Threshold* justru hanya dimanfaatkan secara taktis untuk memenuhi kebutuhan ambang batas minimal pencalonan dengan politik transaksional yang praktis daripada mempertimbangkan peran strategis koalisi.¹⁵ Akan tetapi, menggunakan hasil perolehan pemilihan umum sebelumnya sebagai syarat *Presidential Threshold* pun juga bersimpangan dengan dasar pertimbangan pertama dalam putusan ini untuk memperkuat sistem presidensial karena juga tidak menjamin partai koalisi

¹³ Pasal 43 Angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

¹⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

pendukung pemerintah yang akan hadir akan memiliki dua puluh lima persen suara nasional.

Kembali pada pernyataan Menteri Dalam Negeri yang dimuat dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut apabila pemimpin yang berkualitas adalah pemimpin yang dipercaya oleh rakyat, maka seharusnya pemimpin yang berhak dicalonkan adalah pemimpin yang dipercaya pada masa ini pula. Dengan menggunakan syarat *Presidential Treshold* berdasarkan perolehan suara pemilu sebelumnya bukankah akan mencederai hak seseorang yang diyakini rakyat pada masa itu?

Ketentuan dalam Pasal 43 Angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah jelas bahwa setiap orang memiliki hak untuk memilih calon pemimpinnya dan juga dipilih dalam pemerintahan berdasarkan persamaan hak. Meskipun terdapat ketentuan dilaksanakan berdasarkan undang-undang dalam pasal tersebut, maka tidak arif kiranya apabila kemudian hak tersebut dikurangi justru oleh kepentingan politik dan tidak menghasilkan pemimpin yang dilegitimasi oleh rakyat dan dukungan oleh DPR. Karena justru akan menimbulkan berbagai hambatan selama masa jabatan pasca pemilu.

Berdasarkan latar belakang yang telah peneliti kemukakan diawal, kiranya perlulah untuk membahas sebuah penelitian tentang *Presidential Treshold* Berdasarkan Perolehan Suara Pemilu Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dalam Perspektif Kedaulatan Rakyat.

1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah yang mendasari penggunaan syarat *Presidential Threshold* berdasarkan perolehan suara Pemilihan Umum Sebelumnya?
2. Bagaimanakah pengaturan tentang *Presidential Threshold* dalam sistem Pemilihan Umum di Indonesia yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan mengetahui dasar penggunaan syarat *Presidential Threshold* berdasarkan perolehan suara Pemilihan Umum Sebelumnya.
2. Menganalisis dan mengetahui bagaimanakah pengaturan tentang *Presidential Threshold* dalam sistem Pemilihan Umum di Indonesia yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat.

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - Memberikan tambahan pengetahuan terhadap perkembangan ilmu hukum.
2. Manfaat Praktis
 - Memberikan bahan pengetahuan terhadap masyarakat, penyelenggara Pemilihan Umum dan pembuat kebijakan.
 - Memberikan bahan pertimbangan bagi pihak penyelenggara pemilihan umum dalam menghadapi sebuah permasalahan yang berkaitan dengan syarat *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum.

- Memberikan bahan masukan kepada para pembuat kebijakan terkait dengan pengaturan *Presidential Treshold* yang sesuai dengan sistem pemilu di Indonesia.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Sistem Pemilihan Umum Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Pemilihan Umum dapat diartikan sebagai sarana kedaulatan rakyat untuk memilih wakilnya dalam “Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.”¹

Hampir tidak ada pemerintahan yang bersedia memperoleh cap tidak demokratis dalam proses peralihan kekuasaan, maka hampir tidak ada pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu.² Oleh karena itu Indonesia tetap menjalankan Pemilu pada era orde baru sekalipun itu telah meninggalkan banyak sekali prinsip-prinsip demokratis. Bahkan pemerintahan komunipun ikut menjalankan Pemilu sebelum keruntuhannya sekalipun hanya merupakan formalitas saja.³

Dalam teori maupun praktik Pemilu di Indonesia, Pemilu lazim dikaitkan dengan penerapan prinsip kedaulatan Rakyat. Pasal 1 TAP MPR No. VIII/MPR/1973, dinyatakan bahwa pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila.⁴ Untuk mewujudkan Pemilu yang

¹ Pasal 1 Butir 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

² Eep Saefullah Fatah, *Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Pemmilu Orde Baru*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1997), hlm 14

³ *Ibid*, hlm 14

⁴ Pasal 1 TAP MPR No. VIII/MPR/1973

merupakan sarana pelaksanaan prinsip kedaulatan rakyat dibutuhkan sebuah sistem yang disebut sebagai sistem Pemilu.

Sistem Pemilihan Umum merupakan metode yang mengatur dan memungkinkan warga Negara memilih para wakil rakyat diantara mereka sendiri.⁵ Metode tersebut terdiri dari beberapa variable yang saling berhubungan untuk menyelenggarakan Pemilu yang sukses. Berikut adalah dua variabel besar pemilu⁶, antara lain :

- a. *Electoral law* yaitu aturan main berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi yang harus ditaati setiap kontestan Pemilu. Electoral Law ini ada dua macam yaitu *plural majority*, *proportional representation* dan sistem campuran antara keduanya.
- b. *Electoral process* yaitu metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilih menjadi kursi dilembaga perwakilan. *Electoral process* ini meliputi penyuaaran, besaran distrik, pembuatan batas-batas representasi, ambang batas dan jumlah kursi dilegislatif.

Pada variabel *electoral law* atau aturan main pemilu yang diterapkan pada Pemilu di Indonesia dapat dikatakan memiliki perbedaan dalam setiap lembaga yang menyaring perwakilannya dalam kontestasi Pemilu. Baik penggunaan sistem distrik mayoritarian (*plural majority*), proporsional (*proportional representation*), dan sistem campuran.

⁵ Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, Kajian Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu, dan Sistem Presidensiil, (Jakarta : Sekretariat Jenderal Bawaslu RU, 2015), hlm 16

⁶ *Ibid*, hlm 17

Sebelum beranjak pada pembahasan sistem pemilu di Indonesia, berikut penjelasan dari masing-masing sistem diatas :⁷

- a. Distrik Mayoritarian (*plural majority*) adalah sebuah sistem pemilu dimana satu wakil yang memperoleh suara tertinggi dianggap menguasai semua suara untuk dapat mewakili pemilih dalam satu kursi.
- b. Proporsional (*proporsional representation*) adalah sebuah sistem Pemilu dimana besaran jumlah kursi dalam lembaga perwakilan ditentukan dengan porsi keterwakilan yang mumpuni pada daerah tersebut.
- c. Campuran adalah sistem yang penerapannya menggunakan gabungan prinsip-prinsip distrik mayoritarian dan proposional.

Distrik Mayoritarian	Proporsional
Berwakil tunggal	Berwakil 2 atau lebih
Pemegang suara mayoritas	Proporsional setiap daerah

Tabel 1 Sistem Pemilu

Berdasarkan UU pemilu yang menggunakan ketentuan *threshold* 25% suara sah nasional atau 20% jumlah kursi di DPR pada pemilihan presiden, dapatlah dikatakan bahwa pemilihan presiden pada tahap pemilu menggunakan prinsip sistem distrik mayoritarian. Meskipun tetap berpotensi adanya kontestan sampai berjumlah empat pasangan calon yang termasuk dalam prinsip sistem proporsional. Tetapi setidaknya sistem ini menegaskan bahwa untuk dapat berkompetisi pada

⁷ *Ibid*, hlm 20

kontestasi pemilihan presiden dan wakil presiden harus memiliki hitungan dukungan mayoritas. Kemudian pada tahap berikutnya dimana untuk menduduki kursi presiden haruslah mendapatkan suara lebih dari 50% menegaskan penggunaan prinsip murni sistem distrik mayoritarian.⁸

Pada tingkatan Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota disebutkan bahwa pada Pemilu yang akan diselenggarakan untuk mengisi jabatan pada lembaga-lembaga tersebut menggunakan sistem proporsional terbuka.⁹ Sistem proporsional terbuka merupakan bentuk yang tersedia selain sistem proporsional tertutup pada sistem proporsional.

Sistem proporsional terbuka mengharuskan pemilih hanya untuk memilih partai politik untuk memilih partai peserta pemilu saja. Sementara berkaitan dengan calon yang akan duduk dalam kursi lembaga tersebut ditentukan oleh partai. Pada sistem proporsional terbuka yang digunakan pada pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilih dapat memilih calon anggota lembaga Negara secara langsung.¹⁰

Pada Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah atau DPD, diberlakukan sistem Distrik Berwakil Banyak.¹¹ Apabila mencermati penerapan sistem distrik berwakil banyak dalam Pemilu DPD, dapatlah dikategorikan bahwa sistem ini menerapkan sistem Pemilu campuran.

⁸ Pasal 6A Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁹ Pasal 169 Ayat (2) Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁰ *Op.cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm

¹¹ Pasal 169 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Sistem ini menggunakan prinsip distrik proporsional dalam aspek jumlah kursi dalam suatu daerah pemilihan. Dalam kontestasi Pemilu DPD, setiap daerah pemilihan yang dinyatakan dalam setiap provinsi diwakili oleh empat orang wakil yang merupakan ciri dari sistem proporsional.¹² Namun apabila ditinjau dalam aspek keterwakilan perwilayah daerah pemilihan tentu tidak berimbang apabila seluruh daerah dikuasai oleh empat pemegang suara terbanyak. Dan dalam aspek ini lebih condong pada prinsip sistem distrik mayoritarian.

Dari ketiga sistem (*electoral law*) yang diterapkan pada masing-masing lembaga kontestan dalam pemilu masih terdapat beberapa variabel yang harus diperhatikan dalam sebuah sistem pemilu dan termasuk dalam variable *electoral process*. Variable-variabel terbut antara lain¹³, sebagai berikut :

- a. Penyuaaran (*balloting*). Jenis penyuaaran dibagi menjadi dua tipe, yaitu kategorikal (pemilih hanya memilih satu partai atau calon) dan ordinal (pemilih memiliki kebebasan lebih dan dapat menentukan preferensi atau urutan dari partai atau calon yang diinginkannya).
- b. Besaran distrik (*distrik magnitude*). Besaran distrik adalah berapa banyak anggota lembaga perwakilan yang akan dipilih dalam dalam suatu distrik pemilihan.
- c. Pembuatan batas-batas representasi (pendistrikan) adalah cara penentuan distrik. Ada dua hal penting yang harus dipertimbangkan dalam menentukan batas-batas pendistrikan, yaitu masalah keterwakilan dan kesetaraan kekuatan suara.

¹² Pasal 196 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹³ Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, *op.cit.*, hlm 17-18

- d. Ambang Batas (*threshold*). *Threshold* adalah tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh sebuah partai untuk mendapatkan perwakilan.
- e. Jumlah kursi legislatif.

Dari seluruh variabel yang termasuk dalam dua kategori besar *electoral law* dan *electoral process* yang telah diuraikan, terdapat satu hal lagi yang perlu dijelaskan berkaitan dengan bahasan sistem pemilu. Bahwasannya sebagai sebuah sistem, seluruh variabel bekerja saling berkaitan demi memenuhi suatu tujuan. Oleh karena itu seluruh variabel yang telah dijelaskan diatas memiliki tujuannya yang termaktub dalam tujuan penyelenggaraan Pemilu¹⁴, antara lain :

- a. “Memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis;
- b. Mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas;
- c. Menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu;
- d. Memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; dan
- e. Mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.”

2.2 Tinjauan Umum Pemilihan Presiden di Indonesia

Pemilu merupakan ciri demokrasi disuatu Negara yang demokratis sebagai sarana bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan wujud pelembagaan demokrasi.¹⁵ Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat juga

¹⁴ Pasal 4 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

¹⁵ Bintan. R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, (Jakarta : Gaya Media Pratama, 1987), hlm 167

merupakan amanah konstitusi yang wajib diselenggarakan agar penyelenggaraan bernegara yang dilakukan oleh badan-badan Negara terlebih dahulu mendapatkan legitimasi dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi. Karena berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang berkesimpulan pokok kedaulatan berada ditangan rakyat, maka pelaksanaan alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of leader and power*) haruslah dilaksanakn secara demokratis dan legitimatif demi menjaga eksistensi rakyat sebagai pemegang kedaulatan Negara (*sovereignty*).¹⁶

Sejarah awal Pemilu merujuk pada konsep awal demokrasi yang diterapkan pada zaman Yunani Kuno, dipraktikan di Negara-negara kota (*Polis*) pada abad ake VI sampai abad III S.M. Demokrasi pada saat itu dilaksanakan secara langsung (*Direct Democracy*).¹⁷

Direct Democracy dapat diartikan sebagai dapat diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan yang dalam mengambil suatu kebijakan politik dilakukan secara langsung oleh seluruh warga Negara berdasarkan suara mayoritas dengan berkumpul di pusat keramaian. Sistem pemerintahan ini dapat dilakukan pada saat itu karena kondusivitas jumlah penduduk dan wilayah yang masih relative kecil dan dapat dijangkau dengan mudahnya.

Namun apabila merujuk pada kondisi masyarakat di Negara-negara modern saat ini yang memiliki penduduk dalam jumlah besar dan wilayah yang sangat luas tentu sudah tidak lagi relevan dengan sistem ini. Model yang lebih cocok dalam kehidupan demokrasi di masyarakat modern adalah dengan demokrasi perwakilan

¹⁶ Matori Abdul Djalil, Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi, (Jakarta: KIPP, 1999) hlm 33

¹⁷ Miriam Budiarmo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: P.T Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm 66

(*Representative Democracy*). Bentuk dari pelaksanaan *Representative Democracy* adalah dengan terselenggaranya Pemilu. Dimana masyarakat dapat memilih para wakilnya yang akan duduk dalam jabatan-jabatan strategis baik dalam lembaga eksekutif maupun legislatif.

Pemilu juga merupakan cara manusia untuk mengatasi konflik kepentingan dengan memenangkan suara mayoritas. Namun perlu dipahami dengan baik bahwa tidak semua gagasan dapat diterima bahkan dipaksakan. Mengingat kepentingan manusia yang beragam dengan jumlah posisi politik perwakilan terbatas maka tidak semua kepentingan dapat diakomodir dalam sistem *Representative Democracy*.¹⁸

Dalam sejarah pemilihan umum di Indonesia telah dilaksanakan sebelas kali sejak tahun 1955 hingga tahun 2014. Terdapat dua model pemilihan yang pernah diterapkan di Indonesia, yaitu Pemilu secara tidak langsung (perwakilan Majelis Permusyawaratan Rakyat) dan Pemilu secara langsung (dipilih langsung oleh rakyat). Pemilu secara langsung pertama kali dilaksanakan di Indonesia pada tahun 2004. Dalam model ini rakyat dapat memilih secara langsung Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden.

Diadopsinya sistem pemilu yang dilaksanakan secara langsung diprakarsai oleh tuntutan reformasi yang diwujudkan dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Adapun bentuk perubahan tersebut antara lain: “(1) mengubah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan menjadi pemilihan yang dipilih secara langsung oleh rakyat; (2) membatasi periodisasi

¹⁸ Abdul Gaffar Karim, *Bangkitkan Demokrasi*, 2017.

masa jabatan presiden; (3) memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*); (4) larangan bagi presiden untuk membubarkan parlemen; (5) memperbaiki dan menata ulang eksistensi Majelis Permusyawaratan Rakyat; (6) melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial Review*).”

Sejak dimulainya Pemilu secara langsung pula mulai muncul ide pemurnian sistem presidensil. Pemurnian sistem presidensil ini mulai diterapkan dengan dimasukkannya syarat ambang batas suara bagi pencalonan presiden dan wakil presiden (*Presidential Threshold*) di Indonesia. Ketentuan *Presidential Threshold* ini pertama kali diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pengertian *Presidential Threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagai peserta pemilu oleh partai politik maupun gabungan partai politik sebelum Pemilu dilaksanakan. Ambang batas tersebut ditetapkan melalui perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*parlementary threshold*) yang harus diperoleh partai politik atau gabungan partai politik sebagai syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden.¹⁹ Pada dasarnya dimasukkannya *Presidential Threshold* untuk menggantikan sistem *Electoral Threshold* demi penguatan sistem presidensial dengan penyederhanaan partai politik.²⁰

Penetapan ambang batas suara masih tetap diguanakn dalam pemilu yang akan datang. Hal ini dibuktikan dengan adanya Pasal 222 Undang-Undang Nomor

¹⁹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), hlm 19.

²⁰ Janedri M. Ghaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm 33.

7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menetapkan syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik maupun gabungan partai politik sebesar 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara nasional.²¹ Namun apabila diperhatikan lebih dalam lagi terdapat perbedaan yang mencolok antara dua pemilu sebelumnya yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dengan UU Pemilu tahun 2017. Perbedaan itu terletak pada pembagian waktu pemilihan umum itu sendiri. Jika dilihat pada Pemilu tahun 2009 dan tahun 2014 harus terlebih dahulu melaksanakan Pemilu Legislatif sebelum melaksanakan Pemilu Presiden, maka pada Pemilu Tahun 2019 yang akan datang baik Pemilu Legislatif maupun Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akan dilaksanakan serentak.

Ide pelaksanaan Pemilu secara serentak ini sebenarnya telah muncul sejak Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Effendi Gazali dan kawan-kawan tentang Pemilu yang dilakukan serentak, baik pemilihan anggota legislatif, dan pemilihan presiden. Namun demikian MK menyatakan bahwa putusan ini baru mulai berlaku untuk Pemilu yang akan dilaksanakan pada tahun 2019 dan seterusnya. MK menilai proses Pemilu 2014 sedang berjalan hingga dikhawatirkan akan mengganggu jalannya Pemilu yang sedang berlangsung kala itu.²²

Alasan pemohon dalam mengajukan Permohonan *Judicial Review* dikarenakan selama ini Pemilu yang tidak dilaksanakan secara serentak

²¹ Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

²² Dalam putusan ini, Hakim Mahkamah Konstitusi Maria Farida memilih berbeda pendapat (*disenting opinion*) dan menolak permohonan untuk seluruhnya Pasal 3 ayat (5) Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang digugat Effendi Gazali, serta menyatakan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.

menghabiskan biaya yang begitu besar dan potensi politik transaksional yang terfokus pada bahasan bagi-bagi jabatan untuk kepentingan elit Partai Politik. Sehingga dengan dilaksanakannya Pemilu serentak yang diperintahkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang telah diakomodi dalam Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum diharapkan dengan adanya pemilu serentak di tahun 2019 dapat menghindari terjadinya tawar menawar politik demi kepentingan elit partai politik, sehingga tercipta koalisi yang strategis bagi partai politik dan juga untuk kepentingan Indonesia jangka panjang.

2.3 Tinjauan Umum Sistem Pemerintahan di Indonesia

Sistem pemerinahan berasal dari dua kata yaitu “sistem” dan pemerintahan. Sistem sendiri adalah suatu keseluruhan yang berasal dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsionalnya masing-masing terhadap keseluruhannya sehingga, hubungan itu memiliki ketergantungan timbal balik yang akan mempengaruhi keseluruhan. Adapun pemerintahan adalah segala macam urusan yang menadi tugas dan dijalankan Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.²³ Oleh karena itu apabila membahas sistem pemerintahan juga akan membahas hubungan antar lembaga-lembaga Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan demi mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat.

Abu daud Busroh dalam bukunya Ilmu Negara membagi sistem pemerintahan didunia menjadi 3, yaitu:²⁴

²³ Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm 147-148

²⁴ Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013), hlm 62-63

a. Sistem Pemerintahan Parlementer

Merupakan sistem pemerintahan yang membuat eksekutif dan legislatif memiliki hubungan yang sangat erat dan saling tergantung.

Namun sitem Parlementer ini dapat menimbulkan tiga variasi, yaitu:

- 1) Eksekutif lebih tinggi kekuasaanya dari parlemen
- 2) Eksekutif seimbang kekuasaanya dengan parlemen
- 3) Eksekutif lebih rendah kekuasaannya dari parlemen;

b. Sistem pemerintahan presidensial

Merupakan sistem pemerintahan yang memisahkan dengan tegas kekuasaan antara eksekutif dan legislatif namun memberikan wewenang yang lebih besar kepada presiden yang merangkap sebagai kepala Negara dan kepala pemerintahan.

c. Sistem Pengawasan Langsung

Merupakan bentuk pemerintahan dimana parlemen/DPR tunduk kepada kontrol secara langsung dari rakyat. Kontrol ini dapat dilakukan dengan cara referendum.

Pada negara-negara demokrasi modern pada dasarnya hanya mengenal sistem pemerintahan parlementer dan presidensial ataupun bentuk-bentuk perpaduan akibat kondisi tertentu yang memnyebabkan diambil jalan quasi.²⁵ Misalnya quasi parlementer dan quasi presidensial.

²⁵ Dasril Rajab, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994), hlm 57

Merujuk pada sistem pemerintahan di Indonesia yang diatur dalam UUD 1945 pasca amandemen, dapatlah dikatakan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial. Meskipun tidak diterangkan secara eksplisit dalam norma-norma dalam UUD 1945 pasca amandemen, namun dilihat dari ciri-ciri yang termuat dalam norma-norma didalamnya mengkategorikan sistem pemerintahan di Indonesia dalam sistem pemerintah presidensial.

Contoh nyata yang mengarahkan Indonesia dalam kategori sistem pemerintahan presidensial adalah: (1) presiden merangkap sebagai kepala pemerintahan dan sekaligus juga menjabat kepala negara (2) presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dan tidak bertanggung jawab kepada DPR (3) adanya pembagian kekuasaan yang cukup jelas dari legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Akan tetapi contoh-contoh yang telah jelas terlihat didalam tubuh UUD 1945 pasca amandemen²⁶ tidak lantas mengantarkan Indonesia pada posisi sistem presidensial murni. Contohnya dapat dilihat pada pembahasan undang-undang yang dibagi antara DPR dan Presiden untuk mencapai persetujuan bersama.²⁷ Pasal ini mempertegas adanya pembagian wewenang antara legislatif dan eksekutif yang meskipun dapat dilaksanakan tanpa persetujuan eksekutif akan tetap menimbulkan pertentangan politik dan konflik dalam struktur sosial di masyarakat apabila tidak mencapai kesepakatan antar keduanya.

²⁶ Harus diterangkan pasca amandemen karena terdapat beda pola pemerintahan pada periode-periode konstitusi di Indonesia.

²⁷ Pasal 20 ayat (2) Undan-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kemudian juga terdapat contoh dalam mekanisme pengangkatan hakim di Mahkamah Konstitusi. Meskipun mahkamah Konstitusi merupakan lembaga kehakiman yang masuk dalam ranah kekuasaan yudikatif, pengangkatan hakim konstitusi justru diusulkan dalam jatah-jatah antara tiga lembaga besar. Yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif yang diberikan kuota secara limitatif tiga hakim konstitusi untuk setiap lembaga. Sedangkan ciri dari pemerintahan presidensial adalah adanya pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas antar lembaga kekuasaan.²⁸ Akan tetapi apabila melihat pada pasal-pasal ini terlihat adanya ketidaktegasan pemisahan kekuasaan antar eksekutif, legislatif dan yudikatif. Justru hubungan-hubungan yang terbentuk antar lembaga tersebut menunjukkan saling ketergantungan antar lembaga. Sehingga ciri yang ini lebih dekat untuk dapat disebut sebagai sistem parlementer yang dianut beberapa negara di dunia.

2.4 Tinjauan Umum Sistem Kepartaian di Indonesia

Setiap bangsa yang merdeka diseluruh dunia pasti menginginkan pengelolaan paling ideal terhadap pemerintahannya. Keinginan tersebut sangatlah wajar mengingat implikasi langsung kompetensi sang pemegang kekuasaan politik terhadap realitas kehidupan masyarakat. Karena para pejabat yang memenangkan kontestasi politik nantinya bukan hanya akan memiliki tolak ukur keberhasilan nasional. Tapi bagaimana memuaskan opini mayoritas terhadap perspektif keberhasilan dan tetap menjunjung kepentingan minoritas rakyat. Karena pada dasarnya keberhasilan seorang pejabat adalah nisbi dimata masyarakat.

²⁸ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2008), hlm 316.

Perspektif keberhasilan yang nisbi tersebut muncul dari polarisasi kepentingan masyarakat yang berdampak pada timbulnya klasifikasi golongan dalam struktur sosial masyarakat. Sehingga dalam kehidupan bernegara, dibutuhkan sebuah wadah yang dapat menampung kepentingan-kepentingan rakyat itu untuk diperjuangkan dalam kontestasi jabatan-jabatan politik. Sebuah kanal suara rakyat yang dapat mengutamakan pengelolaan pemerintahan dengan ideologi kelompok tersebut namun tidak meninggalkan kepentingan kelompok lainnya demi semata-mata suksesnya pengelolaan Negara oleh pemerintah.

Perjuangan ideologi-ideologi tersebut telah sejak lama ada melalui pergerakan-pergerakan masyarakat diseluruh dunia. Pergerakan-pergerakan tersebut sebelumnya dalam sistem kerajaan dikenal sebagai pemberontakan-pemberontakan atau hanya gerakan anarki. Hingga kemudian dikenal sistem Negara.

Dikenalnya sistem Negara oleh masyarakat modern menimbulkan adanya penataan kepentingan-kepentingan yang berasal dari kelompok-kelompok ideologis dalam suatu organisasi yang dapat bersaing dalam panggung politik. Agar kemudian dapat menjalankan pemerintahan sesuai dengan warna ideologi politik yang dirasa ideal bagi kelompok tersebut. Oleh sebab itu dikenallah parta politik sebagai kanal suara rakyat yang akan membawa ideologi kelompok masyarakat untuk diperjuangkan dalam proses-proses yang demokratis.

Dalam perjalananya telah banyak ilmuwan politik yang memberikan definisi dan ulasan mengenai partai politik. Hal ini menimbulkan munculnya

beragam teori tentang partai politik. Ada banyak definisi mengenai partai politik.

Carl J. Friedrich, memaparkan yang dimaksud partai politik adalah:

“Sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materiil.”²⁹

Definisi yang hampir sama juga diberikan oleh R. H. Soltau, yaitu:

“Partai politik adalah sekelompok warga Negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai kesatuan politik dan yang dengan memanfaatkan kekuasaannya untuk memilih, bertujuan untuk menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijakan umum mereka.”³⁰

Definisi partai politik yang telah konkrit secara yuris dapat dilihat dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, yang berbunyi:³¹

“Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga Negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan

²⁹ Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: Gramedia, 1995), hlm 21

³⁰ *Ibid*, hal 28

³¹ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan Negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Meskipun Undang-undang Partai Politik diatas tidak lagi digunakan sebagai acuan pelaksanaan pemilu serentak 2019, namun definisi partai politik tetap digunakan sebagai acuan definisi partai politik secara yuridis. Mengingat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak memberikan definisi secara konseptual dan hanya memberikan definisi teknis tentang partai politik.

Menyoal pembahasan tentang partai politik, terdapat beberapa terdapat pengaturan yang berbeda-beda disetiap Negara. Menurut Norris, ada tiga kategori aturan legal dalam pengaturan partai yaitu *monopolistic regulations*, *cartel regulations* dan *egalitarian regulations*. Pertama, *monopolistic regulations* diarahkan secara sengaja untuk mendukung partai penguasa dan membatasi kelompok kritis. Kedua, *cartel regulations* dirancang untuk lebih menghormati HAM tapi membatasi kompetisi sehingga memberi keuntungan pada partai yang sudah ada di parlemen maupun pemerintahan. Ketiga, *egalitarian regulations* dirancang untuk memunculkan kompetisi antar partai secara plural diantara banyak pemain yang mempunyai akses sama terhadap publik dan pembatasan sedikit mungkin bagi partai atau kandidat yang mengikuti pemilu.³²

³² Noris mencoba menyederhanakan aturan legal pengaturan partai dalam tiga kategori. Lihat Pipa Noris dalam, Kajian (Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu dan Sistem Presidensiil), Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, (Jakarta : Sekretariat Jenderal Bawaslu RI, 2015), hlm 9.

Macam regulasi tersebut menyiratkan sebuah pemahaman bahwa partai politik hidup dalam sebuah sistem politik yang didalamnya terdapat hubungan diantara partai. Baik hubungan kompetitif maupun koordinatif (koalisi). Hal inilah yang disebut sistem kepartaian yang dikemukakan oleh Duverger dengan istilah *Political Party*, untuk menggambarkan corak dan bentuk tatanan kehidupan politik disuatu Negara.

Untuk menggambarkan corak dan bentuk sistem kepartaian didunia, Sartori membagi sistem kepartaian ke dalam tujuh kategori, yaitu: sistem partai tunggal, partai hegemonik, partai dominan, dwi partai, pluralisme terbatas, pluralisme ekstrim dan atomik.³³

Indonesia menganut sistem kepartaian pluralism ekstrim yang mempermudah teradinya fragmentasi peta partai politik yang berujung pada banyaknya partai politik (multipartai). Pada sistem kepartaian ini Negara melindungi hak-hak masyarakat untuk menyampaikan ide politiknya melalui partai politiknya yang berpengaruh pada peningkatan partisipasi masyarakat beserta ide-idenya.

Pada dasarnya dianutnya gagasan sistem kepartaian pluralisme ekstrim yang pada akhirnya mempermudah fragmentasi partai adalah sebuah langkah untuk mewadahi kekayaan ideologi yang ada di Indonesia.

2.5 Tinjauan Umum Prinsip Kedaulatan Rakyat

³³ *Ibid.*, hlm 11

Kedaulatan merupakan bagian dari konsepsi demokrasi yang diterapkan berbagai Negara penganut demokrasi dunia. Kedaulatan (*sovereignty*) merupakan objek filsafat politik dan hukum untuk mendiskusikan subjek pemegang kekuasaan. Dalam konsep Negara (*state*).

Kata kedaulatan yang ada di Indonesia sebenarnya berasal dari bahasa Arab daulat atau daulatan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, arti kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi atas pemerintahan Negara, daerah dan sebagainya.³⁴ Di Negara asalnya istilah kedaulatan seringkali dipakai untuk merujuk pada masa kekuasaan raja. Frasa seperti daulat Bani Umayyah, daulat Bani Abbasiyah, daulat Bani Bani Fatimiyah dan lain-lain. Dengan demikian dalam pengertian sejarah, istilah kedaulatan dipakai untuk menunjukan kurun waktu kekuasaan atau dinasti.

Memahami tentang makna kedaulatan secara lebih komprehensif, maka kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum atau kehendak dalam suatu Negara.³⁵ Pada dasarnya kedaulatan memiliki empat sifat dasar, yaitu : *Pertama*, permanen yaitu kedaulatan akan tetap selama Negara itu berdiri. *Kedua*, Asli yang berarti kedaulatan tidak berasal dari kekuatan lain yang lebih tinggi. *Ketiga*, bulat yang artinya kekuasaan tidak bias dibagi-bagi, yang berarti merupakan satu-satunya kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara. *Keempat*, tak terbatas yang berarti kekuasaan itu tidak dibatasi oleh siapapun. Sebab apabila

³⁴ KBBI, versi online, <https://kbbi.web.id/daulat-2>, (diakses pada hari Jumat, 30 Maret 2018, Pukul 23.13 WIB)

³⁵ Amzulian Rifai, Teori Sifat Hakikat Negara, (Malang : Tunggal Mandiri Publishing, 2010), hlm 73

kekuasaan itu terbatas maka ciri kedaulatan yang merupakan kekuasaan tertinggi akan lenyap.³⁶

Teori kedaulatan ini juga kemudian diikuti oleh Immanuel Kant yang mengatakan bahwa tujuan bernegara itu adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan bagi warga negaranya. Kebebasan dalam konteks ini dimaksudkan merupakan kebebasan yang dapat dibatasi oleh undang-undang. Sehingga rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dapat membuat rambu-rambu kehidupan bernegara melalui pembuatan undang-undang untuk dapat menjamin kebebasannya dan tetap mempertahankan eksistensinya sebagai pemegang kedaulatan tertinggi melalui pembuatan peraturan perundang-undangan itu pula. Karena melalui sistem perwakilan yang merepresentasikan kepentingan rakyatlah hak-hak rakyat tidak akan dipotong dan diserahkan untuk memenuhi kepentingan segelintir elit.

Sistem perwakilan sejalan dengan tujuan Negara yang disebut oleh Immanuel Kant untuk melindungi kebebasan warga berdasarkan hukum yang dibuat oleh rakyat. Dalam hal ini tidak mungkin rakyat dilibatkan seluruhnya. Oleh sebab itu dianutlah sistem perwakilan yang termaktub secara eksplisit dalam sila keempat dari Pancasila. Sehingga rakyat dapat terwakili dalam menentukan rambu-rambu kehidupan bernegara melalui hukum yang dibuat oleh lembaga perwakilan. Akan tetapi sistem perwakilan dapat menjadi bumerang bagi konsep kedaulatan rakyat itu sendiri. Sebab apabila tidak dikawal dengan benar justru dapat mereduksi

³⁶ Astim Riyanto, Negara Kesatuan : Konsep Asas dan Aktualisasinya, (Bandung : Yapemdo, 2006), hlm 41-42

hak-hak rakyat untuk kepentingan segelintir elit dalam pembuatan kebijakan dan hukum.



BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1 JENIS PENELITIAN

Penelitian hukum normatif bias juga disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian ini, seringkali hukum diartikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in book*) atau hukum yang dikonsepsikan sebagai norma yang merupakan tuntunan berperilaku masyarakat terhadap apa yang dianggap pantas. Namun sesungguhnya hukum juga dapat dikonsepsikan sebagai apa yang ada dalam tindakan.¹

Konsep kedaulatan yang diterapkan di Indonesia merupakan konsep kedaulatan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat sendiri pertama kali dikemukakan oleh J. Jacques Rousseau. Rousseau mengatakan bahwa konsep kedaulatan itu bersifat kerakyatan dan didasarkan pada kemauan umum (*voluntee generale*) yang menjelma menjadi peraturan perundang-undangan.²

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan penelitian *Yuridis Normatif*. Sri Mamudji dan Soerjono Soekanto memberikan pendapat tentang penelitian hukum normatif adalah jenis penelitian yang dilakukan melalui metode meneliti bahan kepustakaan juga data sekunder yang meliputi:³

¹ Johny Ibrahim dan Jonaedi Efendi, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016), hlm 124

² Jimly Asshidiqie, *Kontitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm 104

³ *Ibid.*, hlm 129

- 1) Penelitian terhadap asas-asas hukum
- 2) Penelitian terhadap sistematika hukum
- 3) Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertical dan horizontal
- 4) Perbandingan hukum
- 5) Sejarah hukum.

Dipilihnya jenis penelitian *Yuridis Normatif* dikarenakan objek yang diteliti adalah norma atau undang-undang yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

3.2 Pendekatan Penelitian

Dalam tulisan ini peneliti menggunakan beberapa metode pendekatan untuk dapat menjawab permasalahan yang ada. Pendekatan yang penulis gunakan antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).

1) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Suatu penelitian normatif, tentulah harus menggunakan pendekatan perundang-undangan, karena obek yang akan difokuskan yaitu berbagai aturan hukum yang menjadi fokus dan merupakan tema sentral suatu penelitian.⁴ Dalam hal ini peneliti menelaah peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pemilihan umum.

⁴ *Ibid.*, hlm 132

2) Pendekatan sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan sejarah memungkinkan seorang peneliti mempelajari hukum tentang suatu sistem atau lembaga atau suatu pengaturan hukum tertentu, sehingga dapat memperkecil kekeliruan-kekeliruan, baik dalam pemahaman, maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu. Dengan menelaah hukum masa lalu hingga masa kini.⁵

3) Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual dilakukan ketika peneliti tetap tidak beralih dari aturan hukum yang ada. Hal ini dilakukan karena memang belum ada aturan hukum terkait permasalahan yang sedang diteliti. Dalam hal ini pendekatan konseptual digunakan untuk meneliti konsep pengaturan pemilihan umum berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

3.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Penelitian hukum berbeda dengan penelitian sosial. Untuk dapat menjawab mengenai permasalahan yang menjadi fokus penelitian, maka peneliti membutuhkan sumber-sumber penelitian yang disebut bahan hukum.⁶ Bahan hukum tersebut berupa :

1) Bahan Hukum Primer

⁵ *Ibid.*, hlm 144

⁶ Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 47

Bahan hukum yang mempunyai otoritas yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim.⁷ Bahan hukum primer dalam penulisan ini meliputi:

- a) “Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Asli
- b) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Hasil Amandemen
- c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- e) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- f) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD
- g) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum”

2) Bahan Hukum Sekunder

⁷ *Ibid*

Semua publikasi hukum yang dikategorikan ke dalam dokumen tidak resmi. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk peneliti untuk melangkah, baik dalam membuat latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual serta menentukan metode penelitian dan analisis bahan hukum yang akan dibuat sebagai hasil penelitian.⁸

Bahan hukum sekunder meliputi :

- a) Buku-buku teks literatur hukum
- b) Kamus hukum
- c) Jurnal hukum
- d) Skripsi

3) **Bahan Hukum Tersier**

Bahan hukum tersier berupa kamus, yang terdiri dari Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, dan berbagai kamus lainnya yang dibutuhkan.

3.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi dokumentasi dan studi pustaka, serta dari internet. Bahan hukum yang dibutuhkan akan diperoleh melalui penelusuran bahan hukum di Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Pusat Universitas Brawijaya dan juga instansi lainnya yang terkait dengan fokus penelitian

⁸ *Ibid.*, hlm 54

untuk mencari beberapa literatur lain yang dianggap mendukung untuk dijadikan sebagai bahan hukum pada penelitian ini.

3.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Penelitian yuridis normatif bersifat kualitatif, sehingga metode penelitian yang dapat digunakan digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif, analisis hukum yang dapat digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap bahan hukum yang ada. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan untuk menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian.⁹

3.6 Definisi Konseptual

Definisi operasional dari penelitian ini adalah :

- 1) *Presidential Treshold* adalah syarat pada ambang batas minimal perolehan suara untuk mencalonkan seorang presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum
- 2) Perolehan Suara adalah suara yang diperoleh partai atau koalisinya berdasarkan hasil hitung pemilihan umum
- 3) Syarat pencalonan presiden adalah ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi untuk dapat mencalonkan seorang presiden
- 4) Pemilihan Umum adalah proses pemindahan kekuasaan dengan melibatkan rakyat untuk melegitimasi wakil-wakil yang baru.

⁹ *Ibid.*, hlm 107

- 5) Kedaulatan rakyat adalah rakyat sebagai penentu kebijakan tertinggi.

3.7 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini terdiri dalam beberapa bab yang menguraikan materi tersendiri disetiap babnya. Peneliti membuat sistematika dengan membagi ke dalam 5 (lima) bab terperinci. Bagian-bagian tersebut terdiri atas :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini akan menguraikan latar belakang pada masalah yang akan diteliti, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini berisi mengenai uraian beberapa topik secara luas yang berkaitan dengan judul yang akan digunakan sebagai alat analisis dalam bab pembahasan dalam penelitian ini.

BAB III : METODE PENELITIAN

Pada bab ini berisi metode penelitian atau pedoman yang digunakan peneliti untuk menganalisis data dan mengelola data.

BAB IV : PEMBAHASAN

Pada bab ini berisi hasil pembahasan yang dilakukan oleh peneliti dengan berpedoman pada metode penelitian yang digunakan sehingga dapat menjawab permasalahan yang menjadi fokus penelitian.

BAB V : PENUTUP

Pada bab ini berisi uraian tentang kesimpulan dari pembahasan dan berisi saran dan kritik terhadap permasalahan yang diangkat.



BAB IV

PEMBAHASAN

4.1 Dasar Penggunaan Syarat *Presidential Treshold* Berdasarkan Perolehan Suara Pemilu Sebelumnya

A. Sejarah Penggunaan Syarat *Presidential Treshold* di Indonesia

Sepanjang perjalanan sejarah pasca kemerdekaan bangsa Indonesia telah diwarnai sebanyak sebelas kali kontestasi pemilihan umum. Pemilihan umum di Indonesia telah berlangsung pada : *Pertama* pemilu 1955; *Kedua* Pemilu 1971; *Ketiga* pemilu 1977; *Keempat* pemilu 1982; *Kelima* pemilu 1987; *Keenam* pemilu 1992; *Ketujuh* pemilu 1997; *Kedelapan* pemilu 1999; *Kesembilan* pemilu 2004; *Kesepuluh* pemilu 2009; *Kesebelas* pemilu 2014.¹

Pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold* dalam lintasan sejarah pemilihan umum di Indonesia sendiri dimulai pada Pemilu 2009 dan 2014. Akan tetapi pembahasan dinamika jalannya Pemilu pra pemberlakuan *Presidential threshold* mengantarkan pada penjelasan dasar diberlakukannya ketentuan tersebut.

Pemilu pertama yang diselenggarakan pasca kemerdekaan Indonesia berada pada pemerintahan rezim orde lama dibawah kabinet Burhanudin Harahap. Pemilu 1955 dilaksanakan dalam dua tahap pemilihan. *Pertama*, dilaksanakan pada 29 September 1955 untuk memilih anggota parlemen (DPR) yang dimenangkan oleh 4 partai besar, yaitu Masyumi 60 kursi, PNI 58 kursi, NU 47 kursi dan PKI 32 kursi.

¹ Titik Triwulan Tutik, *Op.cit.*, 2011, hlm 343

Kedua, dilaksanakan pada 15 Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante. (Badan Pembuat UUD).²

Patut dicatat bahwa situasi sistem pemerintahan di Indonesia saat itu adalah sistem pemerintahan parlementer dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR. Sehingga Presiden kedudukannya berada sejajar dengan DPR. Akan tetapi setelah catatan emas kesuksesan Pemilu 1955 yang sering dikatakan sebagai pemilu paling demokratis itu tidak serta merta dapat menjaga tatanan kedudukan kelembagaan tinggi Negara.

Terbukti pada tahun 1959 presiden mengeluarkan dekrit 5 Juli 1959 yang secara sepihak mengangkat Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan DPR Gotong Royong (DPR-GR) serta membubarkan konstituante dan menyatakan kembali ke UUD 1945.³ Keluarnya dekrit ini menimbulkan konsekuensi terkooptasinya DPR dan MPR menjadi kekuasaan dibawah presiden. Padahal menurut UUD 1945 saat itu kekuasaan tertinggi berada ditangan MPR.

Dengan demikian berakhir pula bangunan peradaban demokrasi yang sudah coba dibangun melalui Pemilu 1955. Berikutnya diganti menjadi Demokrasi terpimpin tanpa adanya Pemilu hingga tahun 1971.

Pemilu Tahun 1971 dilaksanakan setelah 4 tahun berkuasanya rezim orde baru dibawah pimpinan Presiden Soeharto. Pada Pemilu kali ini dengan menggunakan landasan UU No. 15 Tahun 1969 membagi anggota DPR sebanyak 460 orang. Dengan komposisi 360 dipilih melalui Pemilu, Angkatan Bersenjata

² *Ibid.*, hlm 347

³ *Ibid.*, hlm 351

Republik Indonesia atau ABRI 100 orang. Sementara anggota MPR ditentukan sebanyak 920 orang.

Pemilihan ini dimenangkan oleh partai Golkar dengan perolehan 62,80% suara.⁴ Kemenangan mutlak partai Golkar dengan ditambah masuknya dwi fungsi ABRI dalam tubuh parlemen semakin melegitimasi kekuatan Presiden Soeharto pada kursi Presiden disetiap sidang MPR.

Setelah terselenggaranya Pemilu Tahun 1971 yang sukses dilaksanakan yang memunculkan Soeharto sebagai Presiden dengan kemenangan Golkar dan masuknya dwifungsi ABRI dalam parlemen ini, formula yang hampir sama diterapkan pada pemilu-pemilu berikutnya hingga Tahun 1997. Akan tetapi, pada Pemilu Tahun 1977 dilakukan penyederhanaan partai politik dengan alasan untuk menghindari kontestasi politik yang kurang sehat menjadi hanya 3 partai besar. Yakni partai Golkar, PDI dan PPP.

Pemilu 1997 merupakan kulminasi ketidakberdayaan masyarakat terhadap sistem politik dan pemilu yang dilaksanakan terus menerus untuk melanggengkan golongan penguasa. Intimidasi dan tekanan dari pihak otorita untuk menyampaikan aspirasi politik dengan kekuatan poros politik (TNI/Polri, PNS, unsur golongan, dan utusan daerah), mengakibatkan Golkar selalu tampil sebagai pemenang utama (*single majority*).⁵

Setelah pemilu 1997 yang diwarnai banyak protes terhadap kecurangan-kecurangan pemegang otoritas yang disebabkan formula pelaksanaan Pemilu yang

⁴ *Ibid.*, hlm 355

⁵ *Ibid.*, hlm 364

sama, dimulailah gelombang-gelombang demonstrasi. Gelombang demonstrasi yang dimotori tokoh-tokoh reformis dan mahasiswa mencapai titik yang hampir tak terbendung lagi pada tahun 1998. Dipicu oleh susunan kabinet yang syarat Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagai efek bagi-bagi kekuasaan dengan golongan politik rezim orde baru dan juga dipicu oleh dampak krisis moneter. Pada puncaknya tanggal 21 Mei 1998, Soeharto lengser dengan digantikan wakil presiden BJ. Habibie. Peristiwa ini sekaligus mengakhiri rezim orde baru dan memulai era reformasi.

Pemilu pertama yang dilaksanakan pada era reformasi dilaksanakan pada tahun 1999. Untuk pertama kali dalam sejarah penyelenggaraan Pemilu di Indonesia diselenggarakan oleh sebuah badan yang bebas dan mandiri bernama Komisi Pemilihan Umum atau KPU.⁶ Meskipun komposisi keanggotaan KPU pada masa ini masih mengikutsertakan peran pemerintah dengan mengikutsertakan 5 perwakilannya dalam keanggotaan KPU, akan tetapi setiap perwakilan politik diberikan hak mengirimkan satu perwakilannya untuk bergabung dalam keanggotaan KPU.⁷

Pemilu tahun 1999 juga membuka kembali keran partisipasi partai politik yang sebesar-besarnya. Terbukti pada Pemilu Tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik peserta Pemilu. Banyaknya partai politik peserta Pemilu ini merupakan dampak dari dipermudahnya syarat-syarat partai politik untuk terlibat dalam Pemilu yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Hal ini menimbulkan adanya 141 partai politik yang mendaftar di

⁶ Pasal 8 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

⁷ Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Departemen Kehakiman dan HAM yang pada akhirnya hanya meloloskan 48 partai politik peserta Pemilu.

Pemilu 1999 dilaksanakan pada & Juni 1999 dengan instrument Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang pemilihan Umum. Memperebutkan kursi berjumlah 700 yang menghasilkan akumulasi kursi pasca Pemilu FPD 153 kursi (32% suara), FGolkar 120 kursi, FPPP 58 kursi, FPKB 51 kursi, FPAN 34 kursi, FPBB 13 kursi, FKKI 17 kursi, F. Islam 16 kursi dan ABRI 38 kursi.⁸

Pada Sidang Umum MPR 20 Oktober Abdurrahman Wahid ditetapkan sebagai Presiden RI (TAP. No. III/MPR/1999) dengan 373 dukungan dan Megawati Soekarnoputri sebagai wakil Presiden (TAP. No. VIII/MPR/1999) dengan 313 dukungan. Meskipun pada perjalannya presiden terpilih Abdurrahman Wahid harus lengser dari jabatannya setelah dianggap inkonstitusi oleh MPR dan digantikan oleh wakilnya Megawati Soekarnoputri didampingi wakil presiden yang baru Hamzah Haz.

Setelah melalui persidangan MPR di era reformasi memberikan dampak perubahan ketatanegaraan melalui amandemen UUD 1945 yang menjadi tuntutan reformasi. MPR merumuskan 5 kesepakatan yang menjadi dasar pijakan dalam perubahan UUD⁹, yaitu: *Pertama*, pembukaan UUD 1945 tidak akan diubah; *Kedua*, bentuk Negara kesatuan akan dipertahankan; *Ketiga*, sistem pemerintahan presidensial akan diperkuat; *Keempat*, penjelasan UUD ditiadakan sedangkan

⁸ *Op.cit.*, Titik Triwulan Tutik, 2011, hlm 372

⁹ Saldi Isra, Pergeseran fungsi Legislasi, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013), hlm 19

isinya yang bersifat normatif dijadikan isi pasal UUD; Kelima, perubahan dilakukan dengan adendum.

Salah satu tuntutan reformasi untuk memperkuat sistem presidensial berimplikasi pada beralihnya metode *indirect democracy* atau demokrasi tidak langsung menjadi *direct democracy* atau demokrasi langsung. Konfigurasi dukungan partai wakil-wakil partai politik DPR yang memiliki hak formal konstitusional untuk memilih presiden atas kehendak rakyat ternyata tidak sesuai dengan kehendak rakyat itu sendiri.¹⁰ Hal ini dibuktikan dengan kalahnya calon dari PDI-P yang merupakan partai pemenang Pemilu dengan gabungan partai-partai kecil non koalisi.¹¹ Akibatnya muncul suatu gagasan untuk merubah hak formal konstitusional untuk memilih presiden dari MPR menjadi kepada rakyat secara langsung sebagai bentuk kekecewaan rakyat atas tidak sejalannya kehendak partai dengan rakyat.

Realisasi dari tuntutan reformasi berupa penguatan sistem presidensial diwujudkan dalam diubahnya subjek pelaksana kedaulatan rakyat. Dari dilakukan sepenuhnya oleh MPR, menjadi dilaksanakan menurut UUD.¹² Perubahan ini berimplikasi besar bagi perubahan sistem politik Indonesia dimasa depan. Dengan perubahan ini Pemilu yang akan datang pada tahun 2004 akan dilaksanakan dengan metode *direct democracy* dimana rakyat terlibat langsung dalam pemilihan kepala Negara sekaligus kepala pemerintahan yaitu Presiden.

¹⁰ Mahfud MD, *Perdebatan Hukum tata Negara*, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 2007), hlm 133

¹¹ *Ibid.*, hlm 134

¹² Lihat naskah amandemen ketiga UUD 1945 pada tahun 2001

Pemilu Tahun 2004 adalah tonggak awal lahirnya sejarah Pemilu pada sistem pemerintahan presidensial. Presiden sudah tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR dan rakyat diberikan kesempatan untuk memilih secara langsung calon presiden dan wakil presidennya.¹³

Pada Pemilu kali ini KPU benar-benar sudah dibersihkan dari beragam kepentingan dengan mengubah struktur keanggotaan KPU dengan lebih independen.¹⁴ Semangat ini adalah hasil operasionalisasi amandemen UUD 1945.

Beberapa wujud operasionalisasi Pasal 22 E UUD 1945 juga diwujudkan dalam landasan Pemilu Legislatif yaitu undang-Undang Nomor 12 Tahun 2004 tentang Pemilu legislatif dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemilihan Umum presiden dan Wakil Presiden.

Pemilu 2004 menempatkan 4 kontestan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilaksanakan pada dua putaran. Kali ini diikuti oleh 24 partai politik peserta Pemilu.

Dinamika Pemberlaku *Presidential Threshold* Pada Pemilu 2009

Beranjak pada pembahasan Pemilu tahun 2009 adalah dimulainya penerapan ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold*. Penerapan syarat ini dilatarbelakangi fragmentasi partai politik dalam parlemen yang tersebar dan tidak solid. Konsekuensi pemerintahan presidensial dan sistem

¹³ *Op.Cit.*, Mahfud M.D., hlm 135

¹⁴ Pasal 22 E Ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

multipartai ini diasumsikan menjadi penyebab efektivitas kebijakan pemerintah yang menurun karena banyaknya kepentingan dan koalisi yang rapuh.¹⁵

Fragmentasi partai politik dalam parlemen menyebabkan banyak hal strategis yang membutuhkan sinergitas pemerintah dan DPR menjadi sering terhambat karena simpangan kepentingan yang hanya bersifat praktis saja. Sehingga dalam Pemilihan presiden dan wakil presiden dimasukkanlah syarat pencalonan *presidential threshold* sebagai bentuk langkah memperkuat posisi pemerintah dalam lingkup parlemen.

Sebenarnya pengaturan *presidential threshold* merupakan mekanisme yang yang paling solutif untuk digunakan dalam sistem presidensial dengan multipartai. Presiden sangat membutuhkan dukungan mayoritas di DPR. Tanpa dukungan yang cukup kuat, presiden sangat dimungkinkan menjadi kurang *decisive* dalam upaya menggerakkan kebijakan dan program-program pembangunannya.¹⁶

Pengaturan *presidential Threshold* dalam pemilu 2009 ditetapkan pada ambang batas perolehan 25% suara sah nasional atau 20% dari jumlah kursi di DPR yang diperoleh dari partai politik atau gabungan partai politik.¹⁷ Perlu dicatat bahwa suara tersebut diperoleh pada pemilu legislatif yang dilaksanakan sebelum Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pada Pemilu tahun 2009 inidiikuti oleh tiga pasangan calon, yaitu: (1). Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono; (2). M.Jusuf Kalla-Wiranto; dan (3).

¹⁵ *Op.cit.*, Mahfud MD, hlm

¹⁶ Jimly Asshidiqie, "Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial" orasi ilmiah pada Dies Natalies Universitas Negeri Jember ke-47, (Jember : UPT Penerbitan Universitas Jember, 2011), hlm 03

¹⁷ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Megawati Sukarnoputri-Prabowo Subianto. Berikut adalah komposisi koalisi dan jumlah dukungan masing-masing calon melalui partai politik.

Tabel 2:

Dinamika Koalisi Dukungan Calon Presiden dan Wakil Presiden

Partai Politik Koalisi	Perolehan suara dan kursi DPR dalam persen	Calon Presiden dan Wakil Presiden
Demokrat	20,85 : 26,40 : 148 Kursi	Susilo Bambang
PKB	4,74 : 4,64 : 26 Kursi	Yudhoyono dan
PPP	5,23 : 6,96 : 39 Kursi	Boediono
PAN	6,01 : 7,50 : 42 Kursi	
PKS	7,88 : 10,54 : 59 Kursi	
Golkar	14,45 : 19,29 : 108 Kursi	M.Jusuf Kalla dan
Hanura	3,77 : 2,68 : 15 Kursi	Wiranto
PDI-P	14,03 : 16,61 : 93 Kursi	Megawati Sukarno Putri
Gerindra	4,46 : 5,36 : 30 Kursi	dan Prabowo Subianto

Sumber : Agus Riwanto¹⁸

Melihat hasil perolehan suara Pemilu Legislatif 2009 seharusnya hanya partai demokrat yang dapat mengajukan pasangan calon secara langsung tanpa koalisi dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi dalam

¹⁸ *Op.cit.*, Agus Riwanto, hlm 275

perjalannya partai Demokrat tetap melakukan koalisi dengan PKB, PPP, PAN dan PKS. Praktis koalisi yang dibangun untuk mengajukan pasangan calon sangat berlebihan (*oversize coalition*), yakni 75% kursi di DPR.

Mekanisme koalisi dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ini, ternyata membuahkan hasil kemenangan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono hanya dalam satu putaran dengan perolehan suara 60%. Artinya hal ini telah melebihi ambang batas yang dipersyaratkan untuk memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil residen sebesar lebih dari 50%.¹⁹

Hasil ini selain mengantarkan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boedione kepada jabatan presiden dan wakil presiden juga mengantarkan presiden terpilih kepada tugas baru yang harus segera dilaksanakan setelah dilantik. Tugas tersebut adalah mengangkat para menteri yang akan bertugas untuk membantu jalannya roda pemerintahan. Hal ini mutlak menjadi hak presiden dan wakil presiden yang seringkali disebut sebagai hak prerogatif.²⁰

Dalam hal ini presiden dan wakil presiden dapat menggunakan hak prerogatifnya untuk memilih dan mengangkat para menteri tanpa pengaruh politik dan tekanan politik dari lembaga lain. Namun realitasnya presiden pasca dilantik menjadi telah mereduksi hak prerogatnya dengan terlebih dahulu meminta pertimbangan elite partai-partai penyokong koalisi. Sehingga komposisi menterinya didominasi oleh pimpinan dan elit partai politi tersebut.²¹

¹⁹ Lihat Pasal 159 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

²⁰ Pasal 17 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

²¹ *Op.cit.*, Agus Riwanto, hlm 261

Berikut adalah susunan menteri kabinet Indonesia Bersatu :

Tabel 3 :

Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu

JABATAN	PEJABAT	ASAL PARTAI-NON PARTAI
Menko Polhukam	Djoko Suyanto	TNI/Non Partai Politik
Menko Perekonomian	Hatta Rajasa	PAN
Menko Kesra	Agung Laksono	Golkar
Mendagri	Gamawan Fauzi	Demokrat
Menlu	Marty Natalegawa	Non Partai Politik
Menhan	Purnomo Yusbianto	Non Partai Politik
Menkumham	Patrialis Akbar	PAN
Menkeu	Sri Mulyani Indrawati	Non Partai Politik
Menteri ESDM	M. Zahed Saleh	Demokrat
Menperindag	Mar'i Elka Pangestu	Non Partai Politik
Menhub	Freddy Numberi	Demokrat
Menteri PAN	EE Mangindaan	Demokrat
Menperindustri	MS Hidayat	Golkar
Menkehutanan	Zulkifli Hasan	PAN
Menristek	Suharna Surapranata	PKS

Men LH	Gusti Muhammad Hatta	Non Partai Politik
Menakertrans	Muhaimin Iskandar	PKB
Men PU	Djoko Kirmanto	Non Partai Politik
Mendiknas	M. Nuh	Non Partai Politik
Menkes	Endang Rahaya	Non Partai Politik
Menteri Agama	Surya Dharma Ali	PPP
Menteri Pariwisata	Jero Wacik	Demokrat
Menkominfo	Tiffatul Sembiring	PKS
Mensesneg	Sudi Silalahi	TNI
Menkop UKM	Syarif Hasan	Demokrat
Men PPN/Bapenas	Armida Alisjambada	Non Partai Politik
MenPemberdayaan Perempuan	Linda Amelia Sari	Non Partai Politik
Menpora	Andi Malarangeng	Demokrat
Mensos	Salim Segaf Al-Jufri	PKS
Men BUMN	Abu Bakar	Non Partai Politik
Men PDT	Helmi Faishal Zaini	PKB
Men Kelautan	Fadel Muhammad	Golkar
Menteri Perumahan Rakyat	Suharso Monoarta	PPP
Menteri Pertanian	Suswono	PKS

Sumber : Agus Riwanto²²

²² *Op.cit.*, Agus Riwanto, hlm 262-263

Formasi 34 posisi menteri KIB ini didominasi oleh mereka yang diusung partai politik. Yaitu Demokrat 6 orang, PKS 4 orang, Golkar dan PAN 3 orang, PKB dan PPP 2 orang. Dengan demikian komposisi Kabinet KIB jilid II ini adalah 19 menteri diberikan pada partai koalisi dan 15 orang menteri diberikan kepada kalangan profesional.

Susilo Bambang Yudhoyono beranggapan bahwa betapapun mandat politik berupa hak prerogatif yang diperolehnya dari rakyat sangat absolut, dia tetap mengharapkan dukungan dari partai-partai di DPR. Meskipun hal ini tidak memenuhi harapan public agar kabinetnya lebih bernuansa profesional ketimbang politik. Cara ini diyakin akan dapat menstabilkan hubungan presiden dengan DPR, agar pemerintahannya dapat bertahan 5 (lima) tahun, apalagi para menteri telah diikat dengan penandatanganan fakta integritas serta kontrak kerja secara individual.²³

Dinamika Pemberlakuan *Presidential Threshold* Pada Pemilu 2014

Pemilu 2014 dapat dikatakan sebagai kontestasi Pemilu yang menggunakan sistem hampir sama persis dengan sistem yang digunakan pada Pemilu 2009. Pada konteks pemilihan umum presiden dan wakil presiden, kali ini hanya mengusung dua pasangan calon presiden dan wakil presiden. Meskipun sudah terbukti bahwa penetapan syarat *presidential threshold* memiliki sisi negatif terkait kontrak politik pasca Pemilu, akan tetapi syarat tersebut tetap digunakan pada Pemilu 2014.

²³ Syamsudin Haris, Memahami Formasi Kabinet, (Jakarta : Kompas Gramedia, 2009), hlm 6

Sebenarnya sistem Pemilu yang digunakan pada Pemilu 2014 bukan tanpa protes. Banyak sekali gugatan yang telah diajukan kepada Mahkamah Konstitusi. Dan diantara banyak sekaali pasal yang telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi, salah satunya juga berkenaan dengan pelaksanaan Pemilu dengan dua tahap pemilihan.

Melalui Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa pelaksanaan Pemilu dengan melalui dua tahap pemilihan adalah inkonstitusional.²⁴ Sehingga harus dilaksanakan secara serentak dalam lingkup nasional.

Akan tetapi keputusan ini tidak dilaksanakan pada Pemilu 2014 karena proses persiapan Pemilu yang sudah berjalan dan menggunakan landasan hukum Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu pembentukan norma atau undang-undang baru juga sudah sangat mepet sekali mengingat Putusan tersebut dikeluarkan satu tahun menjelang Pemilu dilaksanakan. Sehingga Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menjalankan putusan tersebut pada Pemilu 2019. Pemilu Tahun 2014 praktis menggunakan sistem pemilu yang hampir sama dengan Pemilu tahun 2009, yakni melalui dua tahap dan masih menggunakan *presidential threshold* sebagai syarat pencalonan presiden.

Sistem pemilu yang sama juga menghasilkan konfigurasi kabinet yang terbentuk pasca Pemilu relatif sama. Pada Kabinet Kerja yang dibentuk Joko Widodo-M.Jusuf Kalla juga masih tidak dapat memenuhi ekspektasi publik untuk

²⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

mengisi kabinet dengan kalangan professional. Terbukti dari 34 kementrian dengan empat menteri koordinator, sebanyak 15 orang berasal dari partai politik dan 19 orang berasal dari kalangan professional. Meskipun jumlah kalangan professional yang mengisi kabinet kali ini menjadi lebih banyak dari kalangan yang masuk dari partai politik, akan tetapi hal ini tetap tidak bias menghilangkan stigma “bagi-bagi kekuasaan” yang sudah disematkan pada pemerintahan yang lalu.²⁵

Yang menarik untuk dicermati, terdapat satu nama menteri yang berasal dari luar partai koalisi. Menteri tersebut adalah Lukman Hakim Saifudin yang menjabat sebagai menteri agama dan berasal dari PPP. Juga keputusan ekstrem untuk menunjuk wakil presiden M.Jusuf Kalla yang berasal dari partai oposisi Golkar.

Hal ini menunjukkan suatu perkembangan politik yang cukup baik sebenarnya. Meskipun tetap tidak menghilangkan stigma bagi-bagi kekuasaan, akan tetapi kini ada kerjasama politik yang lebih bersifat kepentingan strategis nasional yang dicerminkan dari pengangkatan tokoh oposisi ke dalam pemerintahan dan mengkesampingkan kesan kerjasama politik yang dipraktikan bersifat praktis saja oleh para elit politik selama ini.

Kini aturan terbaru yang akan digunakan dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden diperbarui dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang ini mengkodifikasi aturan Undang-Undang Pemilu yang tercecer.

²⁵ Sabrina Asril, Inilah Susunan Kabinet Kerja Jokowi-JK, <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/17505831/Inilah.Susunan.Kabinet.Kerja.Jokowi-JK>, diakses pada : 21 Juli 2018 Pukul 16.27 WIB

Dalam aturan ini syarat pencalonan *presidential threshold* kembali digunakan dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Melalui Pasal 222 UU Pemilu. Akan tetapi yang harus dicermati adalah penggunaan syarat *presidential threshold* ini tidak akan digunakan dalam dua tahap pemilihan. Kali ini syarat ini digunakan dalam Pemilu serentak dengan menggunakan perolehan suara dari Pemilihan Umum Legislatif sebelumnya yaitu Pemilu Tahun 2014.

B. Dasar Pertimbangan syarat *Presidential Treshold* Berdasarkan Perolehan Suara Pemilu Sebelumnya

Pelaksanaan ambang batas atau *presidential threshold* selama ini bertujuan memperkuat sistem pemerintahan presidensial atau membentuk pemerintahan presidensial yang efektif.²⁶ Berdasarkan praktik ketatanegaraan, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono selama dua periode yang tidak bisa mengambil keputusan cepat atas semua rancangan kebijakan yang diajukan ke DPR karena lembaga tersebut tidak seratus persen mendukungnya. Memang pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendapat dukungan dari koalisi partai pendukung pemerintah yang tergabung dalam sekretariat bersama partai politik pendukung pemerintah. Akan tetapi, koalisi itu tidak solid sehingga selalu saja terjadi perbedaan terhadap apa yang sudah direncanakan pemerintah.

Hal yang sama terjadi pada hasil Pemilu tahun 2014 dimana pemerintahan Joko Widodo-M.Jusuf Kalla pada awal masa pemerintahannya tidak mendapat dukungan dari DPR karena koalisi partai politik pendukung pemerintah bukan pemilik suara mayoritas yang menguasai kursi DPR. Sehingga terjadi apa yang

²⁶ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, 2016, hlm 67

disebut dengan pemerintahan terbelah *divided government* yang diakibatkan presiden bukan berasal dari koalisi partai politik yang menguasai parlemen.²⁷

“Pengaturan *Threshold* merupakan mekanisme yang niscaya digunakan dalam sistem presidensial dengan multi partai. Tanpa dukungan mutlak, presiden sangat mungkin menjadi kurang *decisive* dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari.²⁸ Dengan adanya syarat *threshold*²⁹ ini dalam jangka panjang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik dimasa yang akan datang.³⁰ Makin tinggi angka ambang batas, dapat diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai penyederhanaan jumlah partai politik.”

Akan tetapi, dengan hadirnya Pasal 167 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional telah menimbulkan pertanyaan besar tentang relevansi adanya *Presidential threshold*. Sehingga perlu kiranya mencermati kembali alasan utama pembentukan undang-undang yang mengarahkan pada Pemilu serentak di Tahun 2019 yaitu Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013.

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Awal mula perdebatan pelaksanaan pemilu serentak adalah dikabulkannya gugatan kepada Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh Effendi Ghazali melalui

²⁷ *Ibid.*, Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 62

²⁸ *Loc.cit.*, Jimly Asshidiqie, hlm 3

²⁹ Dalam konteks ini juga termasuk bahasan *Parliamentary Threshold*

³⁰ *Ibid.*, hlm hlm 3

kuasa hukumnya AH. Wakil Kamal. Gugatan tersebut bertujuan untuk menguji pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal-pasal tersebut antara lain :

Pasal 3 Ayat (5), yang berbunyi :³¹

“Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.”

Pasal 9, yang berbunyi :³²

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”

Pasal 12 Ayat (1) dan (2), yang berbunyi :³³

- 1) *“Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mengumumkan bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.*
- 2) *Bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden yang diumumkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik*

³¹ Pasal 3 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

³² Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

³³ Pasal 12 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan”

Pasal 14 Ayat (2), yang berbunyi :³⁴

“Masa pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR.”

Pasal 112, yang berbunyi :³⁵

“Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Pasal-pasal tersebut dimohonkan untuk diuji dengan Pasal 4 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (2), Pasal 22E Ayat (1) dan (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (1), dan Pasal 33 Ayat (4) UUD1945.

Berdasarkan alasan pemohon yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terdapat beberapa hal yang menimbulkan kerugian Negara. Kerugian Negara yang disebutkan oleh pemohon tersebut, antara lain :³⁶

1. “Politik Transaksional yang terjadi berlapis-lapis (bertingkat-tingkat), umumnya antara partai politik dengan individu yang

³⁴ Pasal 14 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

³⁵ Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

³⁶ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 6-7

- berniat menjadi pejabat publik, serta antar partai politik untuk pengisian posisi jabatan publik tertentu.
2. Biaya Politik yang amat tinggi, mubazir, tidak dilaksanakan dengan transparan dan jujur oleh para pelaku dan donaturnya, serta tidak dapat diawasi secara efektif oleh institusi yang berwenang melakukannya.
 3. Politik uang yang meruyak untuk membeli suara publik.
 4. Korupsi politik yang memperlihatkan fenomena (poros) Pembiayaan Politik Partai dikaitkan dengan Komisi dari Anggaran Proyek Kementerian dan Lembaga yang umumnya dibahas/diputuskan di Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat/Daerah.
 5. Tidak ditegakkannya atau diperkuatnya sistem presidensial yang sesungguhnya.”

Berbagai macam kerugian yang diajukan oleh pemohon dalam gugatan ini mengarah pada suatu tuntutan bahwa Pemilu yang dilaksanakan melalui dua tahap menimbulkan kerugian yang begitu besar. Bagi pemohon, permasalahan *original intent* saat membentuk ketentuan dalam Pasal 22E UUD 1945 tidaklah sejalan dengan apa yang diterapkan pada rezim Undang-Undang Pemilu Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Original Intent yang dimaksudkan dalam permohonan ini dituliskan dalam risalah sidang *Ad Hoc* 1 yang dengan jelas memunculkan kata-kata “Pemilu Bareng-Bareng”, “Pemilu Serentak”, serta terdapat pemilu yang lebih spesifik

“Pemilu Lima Kotak”.³⁷ Pada ujungnya *original intent* itu sendiri memang tidak berujung pada dimasukkannya rumusan “Pemilu serentak” pada ayat-ayat yang terdapat dalam Pasal 22E UUD 1945. Namun bagi pemohon juga tidak dapat disimpulkan bahwa pada Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945 tidak terkandung makna *original intent* tentang pemilu serentak yang telah dibahas dalam pembahasan pasal ini

Selain mengajukan argument tentang *original intent* pemohon juga mengkritik alasan dilaksankannya Pemilu dengan dua tahap pemilihan karena Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan terlebih dahulu dilantik MPR. Ketentuan ini menjadi tidak masuk akal bagi pemohon terlebih DPR dapat mengatur waktu sendiri (karena merupakan kewenangannya) untuk mendahului pelantikan DPR dan MPR sebelum pelantikan Presiden dan Wakil Presiden.

Pemohon juga menambahkan kerugian Negara yang ditimbulkan akibat Pemilu dua tahap yang membedakan antara Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Biaya Pemilu yang diambil dari pajak Negara dan eksploitasi sumber daya alam begitu besar dan tidak mencerminkan prinsip efisien.

Berkenaan dengan syarat *Presidential Threshold*, pemohon sendiri juga mengajukan keberatannya. Keberatan yang dimaksudkan pemohon adalah bahwa pada praktiknya syarat ini tidak menjamin menguatnya sistem presidensial. Spesifiknya pemohon menyebutkan bahwa seringkali kepentingan yang dikoordinasikan dengan DPR yang bersifat kepentingan taktis justru mengabaikan kepentingan rakyat. Hal ini justru menciptakan suatu kondisi koalisi yang rapuh dan

³⁷ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 13

bersifat sementara, sehingga tidak menimbulkan edukasi politik dan justru merugikan rakyat yang seharusnya menjadi fokus dari pemerintah.³⁸

Masih pada keberatan pemohon terhadap syarat *presidential threshold*, pemohon memperkenalkan teori *coattail effect* dalam sebuah pemilihan. Teori ini mengilustrasikan bahwa setelah memilih calon presiden, pemilih seharusnya cenderung memilih koalisi partai politik atau partai politik yang juga mencalonkan presiden pilihannya.³⁹

Menyempurnakan teori *coattail effect*, pemohon mengajukan teori *Political Efficacy* (kecerdasan berpolitik) untuk memperkuat sistem presidensial. Teori ini menegaskan bahwa kecerdasan berpolitik tentang sistem presidensial hanya tampak sebagai perbedaan yang kecil dalam memandang dimana kekuasaan pada sistem politik. Hanya pada pemilu serentak warga Negara dapat membuat sistem *check and balances* menurut keyakinannya sendiri.⁴⁰

Kedua teori ini diajukan untuk menentang muatan syarat *presidential threshold* dalam konfigurasi pengaturan Pemilu di Indonesia. Penyebab nyata dari diajukannya kedua teori ini untuk membantah pengaturan *presidential threshold* adalah bukti (menurut pemohon) bahwa syarat ini tidak memperkuat sistem presidensial. Akan tetapi yang penting untuk dicatat adalah, meskipun pemohon menyatakan sisi negatif dari pemberlakuan syarat *presidential threshold*, pemohon tetap tidak memungkiri bahwa potensi benturan kepentingan praktis dengan

³⁸ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 8

³⁹ Didik Suproyanto, Pemilu Serentak Yang Mana?, <http://www.rumahpemilu.org/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana-Oleh-Didik-Supriyanto>, diakses pada 22 Juli 2018 Pukul 1.00 WIB

⁴⁰ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 9-10

parlemen itu dapat terjadi. Disaat itu presiden harus mengutamakan kepentingan rakyatnya.⁴¹ Artinya pemohon dalam permohonan ini tidak memungkiri bahwasannya memang secara teoritik *presidential threshold* juga mempengaruhi penguatan sistem pemerintahan presidensial.

Pada posisi lain dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangannya terkait permohonan pembatalan Pasal 3 Ayat (5) Undang-Undang Noor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menyatakan pemilu dua tahap untuk diganti menjadi Pemilu serentak. Mahkamah menegaskan bahwa untuk menguji konstitusionalitas pasal ini setidaknya harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok. Antara lain terkait sistem pemilihan dan sistem presidensial, *original intent* yang diajukan pembentuk UUD 1945, efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan Pemilu, hak warga Negara *political efficacy* untuk menggunakan hak pilih secara cerdas. Berikut adalah uraiannya :

Pertama, menurut mahkamah penyelenggaraan pemilihan presiden haruslah sejalan dengan rancang bangun sistem pemerintahan presidensial seperti yang diatur pada UUD 1945. Ketentuan UUD 1945 tersebut, mengamanatkan bahwa pada satu sisi, dalam sistem pemerintahan di Indonesia menjadikan kedudukan partai politik ada pada posisi yang strategis. Dimana presiden memerlukan dukungan DPR yang terdiri darobasis partai politik untuk efektivitas penyelenggaraan program pemerintahannya. Calon Presiden Bersama Wakil Presiden hanya dapat dicalonkan oleh partai politik atau koalisi partai politik dan

⁴¹ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 8

pada pada sisi lain membutuhkan legitimasi rakyat secara langsung untuk dapat terpilih yang dimana keinginan rakyat tidak selalu sealan dengan DPR.⁴²

Apabila dicermati dalam pertimbangannya, mahkamah tidak memungkiri bahwa bargain partai politik pendukung pemerintah memiliki peran yang cukup strategis untuk mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah. Meskipun mahkamah juga tidak menyangkal bahwa seringkali presiden justru lebih mementingkan kepentingan praktis dengan DPR daripada kepentingan rakyat. Merujuk pertimbangan ini menjadi sebuah acuan bahwa sekalipun tidak efektif, syarat *presidential threshold* tidak dapat dianggap remeh apalagi dianggap tidak konstitusional. Pertimbangan ini hanya cukup mengantarkan pada pemahaman bahwa Pemilu serentak telah nyata merugikan dan tidak sesuai dengan semangat yang terkandung didalam UUD 1945.

"Kedua, dari sisi original intent dan penafsiran sistematis. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan draft perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945.⁴³

Dengan demikian, dari sudut pandang original intent dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme

⁴² Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 80

⁴³ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 82

penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan.”

“*Ketiga*, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun sistem *checks and balances* pada pemerintahan presidensial yang berasal dari keyakinannya sendiri. Melalui *political efficacy* diharapkan warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih presiden dan wakil presiden secara garis lurus dengan partai pengusungnya dalam Pemilu legislative. Hanya dengan pemilihan umum yang dilaksanakan secara serentak warga negara dimungkinkan menggunakan haknya untuk memilih dengan cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan yang dilaksanakan secara tidak serentak tidak konstitusional yang justru menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melindungi hak warga negara untuk memilih secara cerdas.”

Pada Amar Putusannya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian pada angka 1. Kemudian menyatakan ketentuan ini baru berlaku untuk Pemilu 2019 pada angka 2 amar putusan ini. Poin lain yang dapat dipahami selain isi amar putusan ini adalah tidak dikabulkannya pembatalan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang justru mengatur tentang syarat *presidential threshold*.

Patut diingat pula dalam putusan ini terdapat *disenting opinion* yang diajukan oleh salah satu hakim Mahkamah Konstitusi Maria Farida. Menurutnya, “*original intent* merupakan gagasan awal yang mengedepankan atau mencerminkan

politik hukum para pembentuk peraturan (dalam hal ini Perubahan UUD 1945). Akan tetapi gagasan awal tersebut seringkali berubah total setelah dirumuskan dalam normanya, sehingga original intent tidak selalu tepat digunakan dalam penafsiran norma Undang-Undang terhadap UUD 1945.”

Selain itu secara delegative, UUD 1945 menyerahkan kewenangan pembentukan Undang-Undang kepada DPR dan Presiden untuk mengatur mengenai tata cara pelaksanaan Pemilihan presiden, serta ketentuan lanjutan mengenai Pemilu, sehingga dapat diasumsikan sebagai kebijakan hukum terbuka (opened legal policy) untuk pembentuk undang-undang guna merumuskan tata cara terbaik untuk Pemilu, termasuk dalam penentuan waktu pelaksanaan antar jenis pemilihan.

Aturan *presidential threshold* sebelumnya yang tercantum dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi, “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden” juga masuk dalam kebijakan hukum terbuka yang membuka kemungkinan untuk melaksanakan Pemilu yang paling cocok dengan kondisi negara, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Jika pembentuk Undang-

Undang menginginkan Pemilu Legislatif maupun Pilpres agar dilaksanakan secara serentak, maka *presidential threshold* akan tetap dapat diterapkan.⁴⁴

Dasar Pertimbangan Berdasarkan Naskah Akademik UU Pemilu

Pada bahasan ini penulis akan langsung mencoba untuk mengambil dasar pertimbangan melalui terbentuknya UU Pemilu melalui landasan filosofis, sosiologis dan yuridis. Landasan-landasan tersebut bertalian dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Masuknya pertimbangan putusan ini dalam Naskah Akademik seperti memberikan petunjuk bahwa perancang undang-undang ingin melaksanakan mandat dari mahkamah konstitusi.

Pertama, landasan filosofis undang-undang ini secara umum membicarakan tema kedaulatan rakyat yang tercermin dari Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Akan tetapi secara khusus dalam landasan ini yang menyangkut isi bahasan putusan Mahkamah konstitusi, berkaitan tentang upaya pemenuhan pengaturan Pemilu secara serentak yang harus dilandaskan pada tujuan nasional yang ingin dicapai oleh bangsa Indonesia sesuai amanat yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, bahwa Pemilu secara serentak sebagai sarana memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Pengaturan Pemilu secara serentak dinilai akan menciptakan efisiensi karena biaya penyelenggaraan lebih efisien dimana uang yang dipakai berasal dari hasil eksploitasi besar sumber daya dan penarikan pajak milikrakyat Indonesia. Melalui penghematan anggaran Pemilu diharapkan uang yang dialokasikan sebelumnya dapat digunakan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat. Pengaturan Pemilu

⁴⁴ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 90-91

secara serentak juga sebagai wadah mewujudkan kecerdasan berpolitik (political efficacy) bagi warga negaranya termasuk partai politik.⁴⁵

Kedua, landasan sosiologis undang-undang ini meletakkan argumentasi bahwa seluruh pengaturan dan tata cara dalam pelaksanaan Pemilu berkaitan erat dengan upaya mewujudkan hak warga negara untuk dapat memilih secara cerdas dan efisien. Kecerdasan masyarakat berkaitan dengan metode pemilihan dimana masyarakat dapat memilih Anggota Legislatif dan perwakilan daerah yang sejalan dengan partai pengusung Calon Presiden & Wakil Presiden untuk menciptakan presidensial yang kuat (straight ticket) atau masyarakat sengaja memilih partai tertentu yang tidak sama dengan calon presidennya untuk menciptakan check and balances (split ticket).

Selain itu, metode pemilihan terpisah terbukti menciptakan selisih pemilih yang besar antara Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden atau Wakil Presiden. Pada Tahun 2004, selisihnya 2.155.194 Pemilih. Pada Tahun 2009, selisihnya 5.591.009 Pemilih. Adapun pada Tahun 2014, selisihnya adalah 8.118.126 Pemilih. Angka selisihnya yang amat signifikan menunjukkan bahwa dapat diartikan ada hambatan dalam penggunaan energi, biaya dan waktu yang dialami warga negara untuk melaksanakan Hak Pilihnya.⁴⁶

Ketiga, landasan yuridis undang-undang ini secara jelas menyatakan bahwa amar putusan Mahkamah Konstitusi berlaku untuk pelaksanaan Pemilu Tahun 2019 dan Pemilu seterusnya. Dengan putusan Pemilu serentak, Mahkamah berpendapat

⁴⁵ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 132

⁴⁶ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 134-135

bahwa hal tersebut sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa yang dimaksud dengan Pemilu dilaksanakan dalam sekali tarikan nafas yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD NRI 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres.

Perubahan dalam pelaksanaan Pemilu serentak ini jelas membawa dampak terhadap pengaturan Pemilu sehingga diperlukan penyesuaian berdasarkan putusan MK.⁴⁷

Berkaca pada ketiga landasan pembentukan UU Pemilu diatas dapat dikatakan luput untuk membicarakan isu yang strategis yang dibahas pula dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan juga dimasukkan dalam ketentuan UU Pemilu yang baru. Isu tersebut adalah penggunaan lagi syarat *Presidential Threshold*.

Akan tetapi meskipun isu ini luput untuk dimasukkan dalam landasan terbentuknya UU Pemilu, terdapat satu kesimpulan implisit yang dapat ditarik dalam kasus ini. Kesimpulan tersebut berkaitan dengan seluruh isi landasan yang menyatakan secara implisit pula bahwa pembentukan undang-undang ini mengikuti seluruh pertimbangan yang dimasukkan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.

Spesifiknya apabila dibahas dalam pasal-pasal yang dikabulkan Mahkamah Konstitusi untuk dicabut, tidak menyebutkan untuk mencabut Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil

⁴⁷ Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 140

Presiden. Sehingga dapat dikatakan bahwa pembentuk undang-undang masih merasa perlu untuk memasukkan syarat *presidential threshold* untuk memperkuat sistem presidensial. Tidak ada halangan untuk pembentuk undang-undang memasukkan ketentuan ini kembali, karena Mahkamah Konstitusi tidak mengabulkan permohonan untuk mencabut pasal ini. Ditambah lagi bukti yang ditemukan pada naskah akademik untuk membahas isu penguatan sistem presidensial melalui syarat *presidential threshold* yang dibahas dalam “Kajian Teoritis dan Praktik Empiris”.⁴⁸

Kerangka berpikir pembentuk undang-undang yang demikian ini kiranya dapat diterima mengingat tidak dibatalkannya Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan juga pernyataan *discenting opinion* Maria Farida (hakim Mahkamah Konstitusi) dalam amar putusan Mahkah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

Maria Farida mengatakan dalam putusan tersebut bahwa:

“Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan presidential threshold dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara a quo, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable.”

⁴⁸ Lihat Naskah akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, hlm 21-32

Pandangan hukum tersebut searah dengan Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya dengan Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan “sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”

Terlepas akan adanya kemungkinan timbulnya problematika yang akan dihadapi pada pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pilpres secara periodik seperti yang dilaksanakan padapemilu yang lalu atau yang akan dilaksanakan secara serentak seperti yang telah diputuskan MK, bukanlah permasalahan konstiusionalitas norma. Masalah ini merupakan pilihan kebijakan hukum oleh pembentuk Undang-Undang. Maria Farida berpendapat, “permohonan Pemohon haruslah ditolak untuk seluruhnya.”⁴⁹

⁴⁹ Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 91-92

4.2 *Presidential Treshold* dalam Sistem Pemilu di Indonesia yang Sesuai

Prinsip Kedaulatan Rakyat

A. Problematika Pemberlakuan Sistem multipartai dan Sistem Presidensial di Indonesia

Memasuki pembahasan problematika pemberlakuan sistem multipartai dan sistem presidensial berarti membahas bagaimana mengharmoniskan dua sistem yang dianggap tidak cocok ini kedalam sistem pemilu demi menciptakan pemilu yang efisien dan pemerintahan yang efektif pasca pemilu. Harmonisasi kedua sistem ini dalam undang-undang Pemilu terus dilakukan bahkan hampir setiap menjelang Pemilu dilaksanakan. Fenomena ini merupakan dampak dari evaluasi pelaksanaan Pemilu sebelumnya yang belum menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan.

Perta-tama penulis ingin menyoroti terlebih dahulu terkait partai politik. Partai politik merupakan institusi paling penting dalam sebuah sistem demokrasi karena partai politik merupakan instrumen utama pensuplai elit-elit politik. Melalui partailah seseorang dapat duduk dilembaga lembaga eksekutif maupun legislatif pada berbagai level pemerintahan. Peran penting inilah yang mengharuskan partai politik memberikan tawaran terbaiknya melalui para kadernya sesuai dengan cita-cita yang berkembang dimasyarakat. Mengingat cita-cita atau ideologi masyarakat yang begitu beragam, dimungkinkan terdapat puluhan bahkan pernah menyentuh ratusan jumlah partai politik. Hal ini yang perlu diberikan aturan main yang pasti dan berkeadilan agar dapat menjaga stabilitas kepartaian.

Sistem multipartai yang dewasa ini dianut dalam Pemilu di Indonesia menghasilkan pembiakan jumlah partai politik yang berujung ketidak efektifan pemerintahan pasca terbentuk. Apabila pembiakan fragmentasi partai dimulai dengan masa pasca amandemen, Pemilu 2004 memunculkan 24 partai politik, Pemilu 2009 memunculkan 34 partai, Pemilu 2014 memunculkan 12 Partai Politik dan 3 partai lokal aceh.

Pembiakan jumlah partai politik tersebut menandai dua fenomena. *Pertama*, menunjukkan suburnya iklim demokrasi sebagai konsekuensi kebebasan berpolitik. Dimana berorganisasi dan berpolitik merupakan hak setiap warga Negara, termasuk mendirikan partai politik. *Kedua*, menunjukkan belum stabilnya penataan sistem kepartaian.

Sistem Pemilu yang terfragmentasi akan sulit melahirkan satu partai kuat untuk mendukung pemerintahan, sehingga mengharuskan partai-partai politik melakukan koalisi dengan partai politik lain. Semnetara bangunan koalisi sendiri masih terkesan rapuh karena bagaimanapun juga koalisi tidak dibangun atas kesadaran ideologis atau hal strategis, akan tetapi dibangun demi memenuhi kepentingan-kepentingan yang bersifat pragmatis. Fenomena ini nyata terjadi pada pecahnya koalisi oposisi untuk bergabung pada koalisi pemerintah .

Rapuhnya pemerintah sebagai dampak lemahnya sistem kepartaian yang diindikasikan dengan seringnya kebijakan pemeritah diinterpelasi oleh DPR, hak angket dan ancaman penarikan dukungan.⁵⁰ Hal ini selalu menjadi senjata bagi partai-partai politik untuk berkomromi dengan pemerintah.

⁵⁰ *Op.cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm 383

Mencermati fenomena demikian, maka presiden beserta DPR mengundang undang-undang politik sebagai upaya menciptakan stabilitas politik, yaitu dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu Legislatif. Salah satu sistem yang diadopsi dalam peraturan tersebut adalah penetapan mekanisme *parliamentary threshold*.

Pasal 202 Ayat (1) Undang-Undang Pemilu Anggota DPR, DPR dan DPRD menyebutkan :

"Partai Politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR."

Maksud dari aturan tersebut adalah, apabila suatu partai politik peserta Pemilu yang mendapatkan kursi minim di DPR tetapi tidak melampaui ambang batas 2,5% maka sebagai konsekuensinya partai politik tersebut tidak dapat mendudukkan kadernya di DPR. Meskipun tidak menjamin dengan pasti akan mengurangi jumlah partai politik yang akan duduk di DPR, akan tetapi menjadi memperbesar kemungkinan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di DPR.

Konsekuensi dari penerapan ketentuan ini langsung dirasakan dalam Pemilu 2009 yang diikuti oleh 34 partai politik. Tercatat perolehan suara partai politik yang mengikuti Pemilu 2009 secara berurutan Partai Demokrat 20,85% suara, Partai Golkar 14,45% suara, PDIP 14,03% suara, PKS 7,88% suara, PAN 6,01% suara, PPP 5,32% suara, PKB 4,94% suara, Partai Hanura dengan 3,77% suara. Partai

politik yang tidak disebutkan berjumlah 15 partai politik yang dimana partai-partai tersebut tidak mendapat perolehan suara minimal yang ditentukan 2,5%.⁵¹ Secara otomatis partai-partai politik yang akan menduduki kursi DPR pada periode 2009-2014 hanya berjumlah 9 partai politik.

Pada Pemilu 2014 terdapat pembaruan ketentuan berkaitan dengan *parliamentary threshold*. Pembaruan tersebut diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang berbunyi:

“Partai Politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”

Kenaikan jumlah ambang batas dari 2,5% menuju 3,5% diharapkan dapat terus mendorong terciptanya sistem multipartai sederhana dalam tubuh DPR. Sebenarnya kenaikan ambang batas bukan satu-satunya angka yang naik dalam sistem Pemilu. Contohnya masih ada beberapa hal seperti kenaikan persebaran kepengurusan di setiap provinsi dan 50 dari jumlah kabupaten/kota dalam provinsi, juga keanggotaan berjumlah 1000 atau 1/1000 dari jumlah penduduk yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota.⁵²

⁵¹ Rusla, Kompas.com, 9 Parpol Lolos *Parliamentary Threshold*, <https://www.antaranews.com/berita/140509/9-parpol-lolos-parliamentary-threshold-pemilu-2009>, diakses pada 22 Juli 2018 Pukul 22.37 WIB

⁵² PKPU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Verifikasi Parpol Peserta Pemilu

Melihat sejumlah persyaratan yang diperbesar dan menimbulkan kesan dipersulit ini sesungguhnya memang mengandung spirit untuk menuju sistem multipartai sederhana dalam tubuh DPR. Multipartai sederhana yang menghendaki jumlah partai politik tidak lebih dari lima dalam tubuh DPR.

Kembali pada bahasan Pemilu 2019, hasil dari Pemilu ini memang pada kenyataannya tidak mengurangi jumlah partai dalam tubuh DPR. Justru jumlahnya menjadi bertambah menjadi 10 partai politik meskipun sudah dengan syarat yang diperketat.

Hasil perolehan Pemilu 2014 secara berurutan yaitu, PDIP 18,95% suara, Partai Golkar 14,75% suara, Partai Gerindra 11,81% suara, Partai Demokrat 10,19% suara, PKB 9,04% suara, PAN 7,59% suara, PKS 6,79% suara, Partai Nasdem 6,72% suara, PPP 6,53% suara, Partai Hanura 5,26% suara, PBB 1,46% suara dan PKPI 0,91% suara. Melalui hasil ini secara otomatis PBB dan PKPI tidak dapat mendudukkan kadernya pada kursi DPR.

Meskipun justru menambah jumlah partai politik yang ikut duduk di dalam DPR, akan tetapi spirit menyederhanakan jumlah partai politik tetap dilanjutkan. Terbukti dalam penyusunan UU Pemilu yang terbaru (telah dikodifikasi), nilai *parliamentary threshold* kembali ditambah menjadi 4%. Kali ini ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang berbunyi :

"Partai Politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR."

Pengaturan ini menunjukkan bahwa semangat menuju sistem multipartai sederhana dalam sistem kepartaian di Indonesia masih diteruskan pada pemilu 2019 mendatang meskipun, terjadi dinamika politik yang cukup besar pada Pemilu 2019. Yaitu perubahan metode pemilihan dua tahap menjadi Pemilu serentak.

Sebenarnya spirit yang ditemukan pada penyederhanaan partai politik dalam DPR melalui ketentuan *parliamentary threshold* sejalan dengan simasukkannya ketentuan *presidential threshold* dalam Pemilu presiden dan wakil presiden. Kedua ketentuan ini menghendaki agar pemerintah mendapatkan legitimasi yang cukup ditubuh DPR agar dapat menjalankan program-program pemerintahan dengan efektif.

Apabila dilihat kembali ciri-ciri pemerintahan presidensial memang cukup membutuhkan sinergitas kedua lembaga ini. Berikut adalah ciri-ciri pemerintahan presidensial :⁵³

1. “Kepala Negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
2. Pemerintah tidak bertanggungjawab langsung kepada parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat);
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden;
4. Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat posisinya.”

Pada prinsip ke 4 dapatlah kita maknai bahwa kedudukan yang sama ini mengisyaratkan bahwa harus kerjasama yang sama tinggi agar dapat mendukung pembangunan. Mengingat berbagai hal strategis seperti fungsi legislasi dan

⁵³ Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta : UII PRESS, 1993), hlm 83

pembentukan APBN membahas undang-undang sengaja diamanatkan untuk menjadi tugas bersama antara pemerintah dan DPR. Selain itu terdapat kewenangan DPR untuk menentukan persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang diajukan pemerintah, Antara lain :⁵⁴

1. “Menyatakan perang, membuat perdamaian, perjanjian dengan Negara lain;
2. Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara;
3. Menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang menjadi undang-undang;
4. Pengangkatan hakim agung;
5. Pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi yudisial.”

Ditambah lagi adanya hak-hak istimewa DPR untuk diajukan kepada pemerintah dalam hal mengontrol kebijakan yang dikeluarkan, antara lain :⁵⁵

1. “Hak interpelasi, yaitu hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang strategis serta berdampak banyak bagi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;
2. Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakn pemerintah yang strategis dan memiliki dampak yang luas

⁵⁴ *Op.cit.*, Titik Triwulan Tutik, hlm 194

⁵⁵ *Ibid.*, hlm 195

bagi kehidupan berbangsa dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan;

3. Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian-keadian pada kategori luar biasa yang sedang terjadi ditanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.”

Mengingat begitu strategis, kompleks dan banyaknya tugas yang harus diemban bersama oleh pemerintah dan DPR, menjadi sangat wajar apabila timbul kemungkinan-kemungkinan bahwa disintegrasi kedua lembaga ini akan menghambat roda pembangunan. Sehingga menjadi sangat wajar asumsi yang berkembang bahwa fragmentasi partai yang menimbulkan suara pada kursi DPR akan terpecah harus dikurangi dengan penyederhanaan jumlah partai politik dan penguatan dukungan kepada pemerintah di DPR. Hal ini semata-mata diperlukan untuk menunjang kinerja pemerintahan.

Setelah perlahan-lahan kedua institusi menemukan kebijakan soal bagaimana menyikapi fragmentasi partai politik yang rentan mengganggu jalannya sistem presidensiil pada tataran *electoral law*, kini terdapat problem baru perihal transaksi politik. Seperti disebutkan diawal bahwa partai-partai politik diharapkan dapat berkoalisi satu sama lain untuk mendukung program pemerintahan (baik dalam artian mendorong dan juga mengkritisi. Koalisi tersebut memiliki sisi negatif yang berdampak pada praktik transaksional politik.

Berdasarkan teorinya, ada 3 model bentuk koalisi yang terbangun dalam proses politik. *Pertama*, koalisi ideologis (*consensus coalition*) yaitu koalisi yang

dibangun atas basis ideologis dan program yang sama. *Kedua*, koalisi strategis (*conglomerate coalition*) yaitu koalisi yang dibangun untuk mengutamakan hal-hal strategis pembangunan dan bersifat jangka panjang. *Ketiga*, koalisi pragmatis (*exclusive coalition*) yaitu koalisi yang dibangun atas dasar kepentingan jangka pendek yang dilakukan untuk memenangkan kontestasi Pemilu.⁵⁶

Pengalaman buruk Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Joko Widodo ini tentu tidak boleh diulang lagi di era pemerintah berikutnya dalam pemilihan presiden 2019. Untuk itu tugas utama partai politik dan presiden terpilih adalah meluruskan kembali sistem presidensial. Dengan melakukan sejumlah rekayasa kreatif dalam membangun koalisi antar partai politik agar pemerintahan presidensial dapat berjalan stabil dan efektif.

Pertama, koalisi antar partai politik yang akan dibangun pada pemerintahan kedepan adalah koalisi yang berbasis ideologis dan program yang sama (*consensus coalition*). Idealnya koalisi yang mungkin terjadi adalah antara partai politik yang mempunyai kesamaan visi-misi dan program dalam prioritas kesejahteraan rakyat, penegakan hukum-HAM, anti korupsi, kedaulatan ekonomi, energy, serta penguatan kebudayaan jati diri budaya bangsa. Koalisi ini jauh lebih solid dan lebih mudah mempengaruhi pemilih. Mempermudah pemilih untuk mengidentifikasi dirinya dalam memilih presiden dan wakil presiden yang akan memimpinya .

Kedua, menggabungkan model koalisi strategis dan koalisi pragmatis, yakni koalisi antar partai politik untuk kepentingan jangka pendek dan jangka panjang. Koalisi jangka pendek bertujuan untuk memenangkan koalisi di pemilihan

⁵⁶ Denny Indrayana, Sistem Presidensial yang Adil dan Demokratis, disampaikan dalam pidato pengukuhan guru besarnya, 2012, hlm 6

presiden, sedangkan koalisi jangka panjangnya adalah koalisi permanen 5 tahun untuk dukungan kepada presiden terpilih di DPR.⁵⁷

Dalam model koalisi jangka panjang ini masing-masing partai politik anggota koalisi dapat saling berbagi strategi dalam merancang bangun dan bergotong royong mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden untuk dapat diterima oleh publik dan menang dalam pemilihan presiden. Namun harus dicatat bahwa untuk meluruskan model koalisi sistem presidensial efektif dalam model koalisi jangka pendek ini tidak semata-mata untuk bertujuan membagi kursi dikabinet. Seyogyanya pembagian kekuasaan dalam bentuk *power sharing* hanya terbatas pada pembagian level wakil presiden dan menteri koordinator.⁵⁸ Sedangkan seluruh kursi menteri dikabinet menjadi hak prerogatif presiden terpilih untuk menentukannya. Diharapkan dengan rekayasa koalisi ini terbentuk kabinet yang diisi oleh kalangan ahli atau kabinet professional. Keunggulan dari model koalisi ini adalah menghindari kompromi antar partai politik dalam pembagian kursi kabinet yang bila tidak adil dalam pembagian akan membuka kemungkinan presiden akan tersandera partai politik. Ada baiknya sebelum pemilihan presiden berlangsung calon presiden mengumumkan kabinet bayangan (*shadow cabinet*) sebagai bentuk akuntabilitas rencana kinerjanya kedepan.

Sedangkan koalisi jangka panjang adalah koalisi yang berbasis dukungan di DPR. Kedepan diharapkan komposisi DPR terdiri dari dua fraksi saja, yakni fraksi partai politik yang mendukung pemerintah dan fraksi yang beroposisi dengan pemerintah. Agar komposisi DPR menjadi ideal, maka fraksi pendukung

⁵⁷ *Op.cit.*, Agus Riwanto, hlm 299-300

⁵⁸ *Ibid.*, hlm 300

pemerintah haruslah mayoritas berjumlah 50% plus 1 dan sisanya adalah fraksi oposisi. Model ini dimaksudkan agar tetap terjadi saling kontrol (*check and balances*) antara koalisi pendukung pemerintah dan koalisi oposisi. Sehingga dapat menghindari tirani mayoritas di DPR. Sebaliknya terjadi saling kompetisi dalam menyusun dan melaksanakan kebijakan legislasi secara lebih elegan.⁵⁹ Dengan begitu relasi yang terbangun antara presiden terpilih dan DPR ke depan adalah relasi yang efektif dan produktif.

Pada tataran teoritis koalisi dengan model-model seperti ini memang terasa sangat ideal dan terus diupayakan melalui rekayasa sistem partai politik dan sistem Pemilu demi tercapainya pemerintahan presidensial yang stabil dan efektif. Akan tetapi yang pada praktiknya belum mencapai model koalisi yang sifatnya demikian.

Apabila dilihat dari koalisi-koalisi yang terbentuk pada beberapa pemerintahan ke belakang, koalisi-koalisi tersebut juga tidak mencerminkan teori-teori itu. Sebagai contoh pada koalisi yang terbentuk pada pemerintahan presiden Joko Widodo. Pada era ini koalisi oposisi menjadi pemegang suara mayoritas (KMP) kursi di DPR, sedangkan koalisi pendukung pemerintah (KIH) tidak. Sebenarnya tidak menjadi persoalan jika kemenangan KMP dalam kompetisi menguasai isu-isu strategis ini dilakukan secara tulus, karena demokrasi mensyaratkan kompetisi yang fair dan terbuka. Menjadi aneh dan tak lazim dalam demokrasi jika kompetisi yang dilakukan oleh KMP ini ditujukan sebagai bagian dari dendam politik atas kekalahan dalam kompetisi memperebutkan kursi presiden

⁵⁹ Ibid., hlm 301

dalam pemilihan presiden 2014, antara kubu KMP yang mengusung Prabowo-Hatta melawan KIH yang mengusung Joko Widodo-M.Jusuf Kalla.

Namun realitasnya tidak mencerminkan KMP sebagai oposisi yang menawarkan *alternative policy* yang kokoh tidak berjalan semestinya, koalisi yang dibangun KMP ini pun tidak berlangsung lama. *Pertama*, kompetisi yang dilakukan KMP ini ditunjukkan sebagai bagian dari dendam politik atas kekalahan dalam memperebutkan kursi presiden. Hal ini tercermin dalam kegaduha konstelasi politik nasional akibat perseteruan tajam antara dua poros koalisi. Beberapa isu strategis nasional, mulai dari pengesahan Undang-Undang MPR, DPR, DPD dan DPRD (MD3), pengesahan RUU Pilkada, perebutan kursi DPR yang semuanya dimenangkan KMP. Fenomena ini menjadi wajar kalau dilaksanakan secara *fair* karena memang demokrasi mensyaratkan adanya kompetisi yang *fair*. akan tetapi yang terjadi para kader dari masing-masing koalisi meletupkan luapan emosi yang justru dekonstruktif dan seolah memusuhi satu sama lain dihadapan media-media nasional.

Kedua, rapuhnya koalisi partai politik. Hal ini dikarenakan tiga partai politik anggota KMP, yaitu Golkar, PAN dan PPP menyeberang haluan politik dan memilih bergabung dengan KIH partai politik penyokong pemerintah. Dengan demikian relasi antara KIH dan KMP telah mencair dan tak ada lagi partai oposisi di DPR. Bahkan koalisi yang dibangun antar partai politik di DPR bubar dengan sendirinya.

Problematika penggabungan sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial ini tidak hanya berdampak pada instabilitas komposisi parlemen.

Problem ini juga merambah pada pembagian kursi di DPR. Seperti disebutkan diawal bahwa idealnya koalisi yang terbentuk hanya merepresentasikan jabatan sampai pada wakil presiden dan menteri koordinator. Selain jabatan-jabatan tersebut, kursi kabinet diisi oleh kalangan professional yang merupakan kehendak masyarakat. Akan tetapi itu tidak terjadi dalam pembagian kursi kabinet di era awal pemerintahan presiden Joko Widodo. Sebanyak 15 kursi diserahkan pada kader partai-partai koalisi untuk mengemban amanah menjadi menteri. Berikut adalah daftar ke 15 menteri yang berasal dari partai-politik :⁶⁰

Tabel 4 :
Menteri Kabinet Kerja yang Berasal dari Partai Politik

No.	Nama	Kementerian	Asal Partai
1	Tedjo Edy Purdijatno	Menkopolhukam	Nasdem
2	Puan Maharani	Menko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan	PDIP
3	Tjahyo Kumolo	Mendagri	PDIP
4	Yasonna H laoli	Menkumham	PDIP
5	Rini MS Suwandi	Menteri BUMN	PDIP
6	AAGN Puspayoga	Menkop dan UKM	PDIP
7	Saleh Husin	Menperindustrian	Hanura
8	Hanif Dhakiri	Menaker	PKB

⁶⁰ Sabrina Asril, Ini 15 Menteri Kabinet Jokowi yang berasal dari partai politik, dalam <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/18101431/Ini.15.Menteri.Jokowi.yang.Berasal.dari.Partai.Politik>, diakses pada tanggal 24 Juli 2018 Pukul 15.27

9	Siti Nurbaya	Menteri KLH dan Kehutanan	Nasdem
10	Yudi Chrisnandi	Menpan	Hanura
11	Fery Mursyidan Baldan	Menteri Agraria dan Tata Ruang	Nasdem
12	Marwan Jafar	Menteri PDT dan Transmigrasi	PKB
13	Lukman Hakim Saifudin	Menag	PPP
14	Khofifah Indar Parawansa	Mensos	PKB
15	Imam Nahrowi	Menteri Pemuda dan Olahraga	PKB

Seperti dikatakan diawal, apabila melihat data ini jelas memperlihatkan bahwa hasil pembagian kursi dikabinet ini tidak sesuai dengan cita-cita adanya koalisi yang sehat. Meskipun tidak bisa dikatakan bahwa menteri yang berasal dari kalangan partai politik tidak professional, tapi setidaknya menteri yang berasal dari kalangan professional diindikasikan lebih dapat mengutamakan kepentingan professional kerja daripada kepentingan partai politik. Hal ini sekaligus mempermudah evaluasi hasil kerja menteri oleh presiden untuk tidak segan-segan menegur atau bahkan melakukan *reshuffle* ketika kinerjanya dianggap kurang memuaskan. Sehingga presiden tidak tersandera kepentingan-kepentingan politik dalam mengevaluasi kinerja para menterinya dikabinet.

Pendek kata, antara sistem kepartaian, sistem Pemilu, sistem perwakilan dan sistem pemerintahan adalah satu kesatuan sistem yang tak dapat dipisahkan. Karena

itu pengaturan terhadap ketiganya harus dilakukan secara harmoni agar semua sistem itu dapat berjalan beriringan dan saling menopang.

Sistem presidensial di Indonesia adalah pengecualian dalam praktik sistem presidensial di dunia, karena harus mengingkari watak sejatinya yang tak mengenal koalisi. Namun di Indonesia koalisi antar partai politik menjadi kewajiban atas dasar realitas politik hasil Pemilu yang berbasis multiprtai dan taka da yang dominan.

Padahal sistem pemerintahan presidensial tidak akan stabil jika dikombinasikan dengan sistem multipartai ekstrim. Menurut Scott Mainwaring, menyatakan bahwa hanya 6 negaraselain Indonesia dari 31 negara yang stabil menjalankan pemerintahnya dengan sistem presidensial berbasis multipartai. Diantara Negara yang berhasil dengan sistem presidensial lebih dari 25 tahun (sekarang 50 Tahun setelah dicek dalam berbagai sumber) hanyalah Amerika Serikat, Kolombia, Kostarika, Uruguay dan Venezuela, namun dengan berbagai basis dwi partai. Hanya ada satu Negara yang berhasil mengawinkan sistem presidensial dengan multipartai yakni Chille.⁶¹ Dengan demikian dapat dikatakan bahwa problematika penggabungan sistem pemerintahan presidensial dengan sistem multipartai merupakan penggabungan sistem yang tidak banyak dianut kaena ketidakserasiannya namun dapat diterapkan apabila memang merepresentasikan corak masyarakat dinegara tersebut.

B. Konsepsi Kedaulatan Rakyat dalam Lintasan Sejarah

⁶¹ Scott Mainwaring dalam, Agus Riwanto, Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, (Yogyakarta : Thafamedia, 2016), hlm 298

Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Pandangan *Founding Fathers*

Pengertian demokrasi pada dasarnya identik dengan kedaulatan rakyat yang berarti kedaulatan berada ditangan rakyat. Apabila diteliti tidak ditemukan pula kata “demokrasi” yang mewakili representasi daulat rakyat. Akan tetapi ditemukan istilah kedaulatan rakyat yang sangat identik dengan demokrasi itu sendiri.

Tidak digunakannya istilah demokrasi dalam konstitusi kita yaitu UUD 1945 didasarkan pada pemahaman para *founding fathers* bahwa Negara Indonesia dibangun atas dasar nilai luhur yang digali dalam kehidupan peradaban masyarakat Indonesia. Sehingga para pendiri bangsa tidak ingin memasukkan pemikiran-pemikiran demokrasi yang sejatinya berkembang dari pemikiran *individualism* yang belum tentu sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia. Hal ini diutarakan oleh Muhammad Yamin dalam pidatonya pada sidang BPUPKI pertama pada tanggal 29 Mei 1945 yang isinya :⁶²

Menjelaskan dasar tata Negara semata-mata untuk menentukan secara berpikir dan mencari dasar yang sewajar dengan peradaban Indonesia pada waktu ini dan bagaimanakah baiknya untuk hari yang akan datang. Dengan berpikir secara begini maka kita memberi bentuk dasar da nisi kepada Negara Indonesia menurut dasar ketimuran dan tidak mengenakan baju pinjaman dari peradaban bangsa barat atau peradaban dari luar.

⁶² Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992, hlm 15

Pandangan untuk tidak meniru sistem ketatanegaraan yang dianut oleh bangsa-bangsa lain juga disampaikan oleh Soepomo pada tanggal 31 Mei 1945, yang berbunyi :⁶³

*Janganlah kita meniru belaka susunan Negara lain. Contoh-contoh dari Negara lain hendaknya menjadi **peringatan saja**, supaya bangsa Indonesia jangan sampai mengulang kegagalan yang telah dialami oleh bangsa lain.*

Kedua tokoh ini sama-sama sepakat bahwa Negara-rakyat Indonesia⁶⁴ tidak akan mengarah pada individualisme yang dianut negara-negara barat dan sistem komunis yang dipakai oleh Sovyet dengan melalui banyak pertimbangan. Implikasi dari ditolaknya paham individualisme dalam struktur ketatanegaraan Indonesia yang sedang dirancang kala itu adalah ditolaknya pencantuman hak-hak warga Negara yang dipandang sebagai wujud dari paham individualisme.

Akan tetapi meskipun menolak doktrin pemikiran bangsa-bangsa lain untuk ditransformasikan dalam rancangan Negara-rakyat Indonesia dan lebih memilih nilai-nilai kepribadian bangsa, bukan berarti hal tersebut menjadi berbeda mutlak dengan pemikiran bangsa-bangsa barat. Melalui hasil menggali kepribadian bangsa dalam bidang ketatanegaraan itu diperoleh kesimpulan untuk menjalankan pemerintahan yang dijunjung rakyat Indonesia. Sebuah pemerintahan yang juga melibatkan rakyat dalam proses-proses tertinggi dalam ketatanegaraan dengan mengirim orang berilmu dan berakal sebagai wakil dalam permusyawaratan. Hal ini diutarakan oleh Muhammad Yamin dengan uraian berikut :⁶⁵

⁶³ *Ibid.*, 28

⁶⁴ Dalam risalah kedua tokoh ini memakai istilah Negara-rakyat Indonesia

⁶⁵ *Ibid.*, hlm 18

Dalam Negara Rakyat Indonesia maka Kepala Negara, pusat pemerintahan, pemerintahan daerah dan pemerintahan persekutuan desa (negeri, marga, dll) dipilih secara Timur dalam permusyawaratan yang disusun secara rakyat. Negara rakyat Indonesia adalah pemerintahan Syuriyah, pemerintahan yang didasarkan atas permusyawaratan antara orang berilmu dan berakal sehat, yang dipilih atas faham perwakilan.

Dasar argument Muhammad Yamin inilah yang pada akhirnya mendasari lahirnya penjabara sila ke-4 yang meletakkan kedaulatan rakyat untuk dikelola secara permusyawaratan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dengan paham permusyawaratan dan perwakilan. Sekaligus juga membidani lahirnya Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 sebelum/pra amandemen, yang berbunyi :

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”⁶⁶

Jadi gagasan kedaulatan rakyat telah tampak pada pidato para pendiri bangsa di masa sidang pertama Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia atau yang selanjutnya disebut BPUPKI. Prinsip kedaulatan rakyat telah ditetapkan dalam pembukaan UUD 1945 pada alinea keempat. Namun, masalah yang masih ersisa adalah bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat, apalagi dalam praktik ketatanegaraan banyak hal yang menyimpang berkaitan dengan perbedaan penafsiran.

Sebagai contoh dalam sejarah pernah muncul istilah kedaulatan rakyat yang bersifat totaliter dalam sidang BPUPKI. Soekarno dan Soepomo pernah terjebak

⁶⁶ Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dalam pemikiran totaliter ini saat mereka tengah merumuskan konsep negara yang terkenal disebut Soepomo dengan konsep negara integralistik. Konsep integralistik diidealkan bahwa rakyat dan pemimpinnya bersatu padu sehingga kedaulatan rakyat diartikan pada rakyat secara keseluruhan dan bukan pada perorangan. Jika kedaulatan rakyat dibaca sebagai konsep perorangan, maka pandangan yang demikian itu dianggap oleh Soepomo dan Soekarno sebagai pandangan yang diengaruhi oleh pandangan individualisme dan liberalisme. Atas dasar pemikiran itu juga-lah Soekarno dan Soepomo menolak ide untuk memasukkan HAM ke dalam UUD 1945. Berikutnya Soepomo pada sidang 18 Agustus 1945 mengusulkan untuk menghapus Pasal 3 yang menegaskan bahwa “segala keputusan MPR ditetapkan dengan suara terbanyak”. Untungnya Muhammad Hatta menolak pencoretan tersebut dengan menyatakan :⁶⁷

“Saya tidak setuju kalau dicoret, sebab ketentuan itu berdasarkan kedaulatan rakyat.”

Meskipun kedua persoalan itu akhirnya terselesaikan seperti usulan Soekarno dan Soepomo, tetapi sejarah mencatat dalam risalah siding tersebut bahwa ide tersebut pernah muncul dalam sejarah awal pemikiran kenegaraan Indonesia. Berikutnya sebagai pihak yang menolak, Muhammad Hatta memiliki pandangannya sendiri terkait dengan pengertian kedaulatan rakyat.

Menurut Muhammad Hatta, “demokrasi berarti kedaulatan rakyat, yaitu rakyat yang bebas dan merdeka, yang menjadi raja atas dirinya sendiri dan yang dilawakannya dengan daulat tuanku”. Istilah *daulat tuanku* ini digunakan Hatta

⁶⁷ *Op.cit.*, Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, hlm 431

merujuk pada feodalisme dan tatanan kehidupan kerajaan di nusantara pada masa lalu. Lebih lanjut, menurut Muhammad Hatta bahwa substansi demokrasi adalah sikap kritis rakyat kepada penguasa\ *mass protest*, musyawarah untuk mencapai mufakat dan tolong menolong.⁶⁸ Dua substansi pertama menjadi dasar untuk mewujudkan demokrasi politik sedangkan substansi yang ketiga menjadi dasar bagi demokrasi ekonomi. Dengan ketiga substansi ini, keadulatan rakyat akan terwujud baik dalam kehidupan politik maupun dalam kehidupan ekonomi.

Berawal dari pemikiran inilah rakyat mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan serta mengawasi jalannya pemerintahan, juga melaksanakan peraturan yang ditetapkannya melaluiperwakilannya sendiri. Artinya siapapun yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan itu didalam praktik penyelenggaraan Negara, kekuasaannya bersumber dai daulat rakyat.

Sementara konsep jangkauan kedaulatan (*domain of sovereignty*), mempersoalkan siapa yang didaulat itu. Hal ini menciptakan berbagai tafsir yang terus berkembang dan menimbulkan dinamika tentang tata cara, menggapai daulat rakyat yang terus menerus diperdebatkan hingga mengalami perdebatan puncak pada masa amandemen UUD 1945 di era reformasi.

Konsep Kedaulatan Rakyat Pasca Amandemen

Bergulirnya reformasi pada tahun 1998 bukan hanya berimplikasi pada pergantian kursi presiden sebagai agenda utamanya. Implikasi reformasi juga berdampak besar pada konstitusi dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Karena

⁶⁸ Zulfikri Suleman, "Demokrasi Untuk Indonesia" Pemikiran Politik Bung Hatta, (Jakarta : Kompas, 2010), hlm 7

tuntutan reformasi menempatkan beberapa hal yang harus menjadi pijakan amandemen. *Pertama*, pembukaan UUD 1945 tidak akan diubah; *Kedua*, bentuk Negara kesatuan akan dipertahankan; *Ketiga*, sistem pemerintahan presidensial akan diperkuat; *Keempat*, penjelasan UUD ditiadakan sedangkan isinya yang bersifat normatif dijadikan isi pasal UUD; *Kelima*, perubahan dilakukan dengan adendum.

Tuntutan reformasi tersebut mengantarkan Indonesia pada perubahan Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 pada pokok pemegang kedaulatan rakyat. Pada dasarnya perubahan ini dilakukan atas kenyataan bahwa proses *check and balances* tidak dijalankan semestinya pada saat kekuasaan tertinggi dilaksanakan oleh MPR. Hal ini disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna pada masa pembahasan Amandemen ke-tiga UUD 1945 yang menyampaikan tanggapan akhir sebagai berikut :

“Kesepakatan kita bahwa kedaulatan rakyat harus dihormati, demokrasi harus dikembangkan, dan untuk itu mekanisme check and balances harus ditegakkan membawa konsekuensi pada suatu pemikiran bahwa kedaulatan rakyat tidak hanya dijalankan oleh MPR, tetapi secara langsung melalui sistem pemilihan umum. Oleh karena itu kami menyetujui rumusan kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD.”

Rumusan yang disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna ini kemudian disepakati dan dimasukkan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 Pasca Amandemen. UUD 1945 hasil perubahan dengan tegas menganut asas kedaulatan rakyat (*volkssouvereiniteit*). Ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 adalah pada umumnya kedaulatan

ditafsirkan sebagai wewenang tertinggi yang menentukan segala wewenang yang ada dalam suatu Negara.

Perubahan UUD 1945 memberikan implikasi terhadap posisi dan kedudukan MPR sebagai representasi kedaulatan rakyat. Setelah UUD 1945 hasil perubahan ditetapkan, penjelasan dan ketetapan MPRS No. XX//MPRS/1966 Tentang Memorandum DPRGR Mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan RI sudah tidak berlaku, baik karena dicabut pada tahun 2000 dengan Ketetapan No. III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan maupun karena konsekuensi bahwa menurut UUD 1945 hasil perubahan, ketetapan MPR bukan lagi merupakan peraturan perundang-undangan.⁶⁹ Konsekuensinya kedudukan MPR saat ini sejajar dengan lembaga Negara lainnya, seperti DPR, Presiden, MA, MK, dan BPK.

Setelah MPR menjadi sejajar kedudukannya dengan lembaga Negara lainnya, praktis MPR hanya menjalankan tugas melantik Presiden dan Wakil Presiden seperti yang diamanatkan UUD 1945 saat ini. Selain itu untuk mengakomodasi model *the living constitution* sesuai dengan era modern saat ini, MPR juga berwenang untuk mengamandemen UUD 1945 apabila dibutuhkan untuk menyesuaikan perkembangan.

Kemudian timbul pertanyaan, bagaimana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diemban oleh perwakilan seperti yang diamanatkan para *founding fathers*? Untuk menjawab itu, harus dicermati dengan diadopsinya Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945, secara implisit menjadikan Indonesia menjunjung konsep Negara Nomokrasi.

⁶⁹ Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku ke II), hlm 61

Dimana kedaulatan hukum diutamakan melalui Pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui Undang-Undang Dasar.

Undang-Undang Dasar pasca amandemen membagi kedaulatan rakyat itu ke beberapa lembaga-lembaga Negara yang ditunjuk. Lembaga-lembaga Negara yang secara langsung mengemban kedaulatan rakyat itulah yang kemudian mengemban amanat perwakilan seperti yang diamanatkan *founding fathers*. Melalui amandemen UUD 1945 inilah konsep kedaulatan rakyat yang menganut paham perwakilan dan permusyawaratan didistribusikan kedalam lembaga-lembaga Negara sesuai porsinya melalui Undang-Undang Dasar.

C. Pengaturan *Presidential Threshold* yang Sesuai Prinsip Kedaulatan Rakyat

Undang-undang pemilu sebagai aturan main dalam pemilu dapat dikatakan sebagai undang-undang yang paling menentukan nasib partai politik. Bukan hanya menentukan bagaimana pemenang pemilu dapat dihasilkan, tetapi juga menentukan siapa saja yang berhak untuk menjadi peserta dalam pemilu. Karena sifatnya yang menentukan nasib partai politik, maka wajar jika setiap kali akan menyelenggarakan pemilu selalu ada perubahan terhadap undang-undang pemilu. Setidaknya hal ini terlihat dengan banyaknya undang-undang pemilu yang ditetapkan sejak era reformasi hingga Pemilu 2014 lalu.

Pemilu Tahun 2019 pun juga masih termasuk dalam fenomena perubahan landasan utama Pemilu di Indonesia. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang mengkodifikasi seluruh aturan yang berkaitan dengan sistem Pemilihan Umum. Seperti yang terjadi pada beberap

Pemilu yang lalu, terjadi pula gelombang protes pada aturan baru Pemilu ini. Diantara banyaknya hal yang menjadi sorotan itu, terdapat satu isu paling mencolok dan paling menimbulkan perdebatan publik yaitu soal ketentuan *presidential threshold*.

Pada Pemilu 2019 yang akan datang aturan penggunaan ketentuan *presidential threshold* telah diperbarui. Ketentuan yang pada awal mulanya dipakai pada sistem Pemilu dengan dua tahap kini diikutsertakan dalam Pemilu serentak yang akan memilih secara bersamaan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD. Ketentuan baru mengenai *presidential threshold* ini kini mensyaratkan untuk menggunakan perolehan suara Pemilu sebelumnya sebagai tolak ukur ambang batasa pencalonan presiden dan wakil presiden.

Ketentuan ini dianggap oleh banyak kalangan sudah tidak relevan untuk dipakai dalam kontestasi Pemilu yang kini diselenggarakan secara serentak. Tercatat Pasal 22 UU Pemilu yang mengatur tentang ketentuan *presidential threshold* telah diuji materilkan beberapa kali. Termasuk dari para petinggi partai politik, Perludem, dan terakhir gabungan akademisi dan aktivis.

Apabila dipisahkan dalam dua sub bahasan maka peneliti ingin menyoroti soal kehadiran pemilu serentak dan kemudian soal penggunaan *presidential threshold* berdasarkan perolehan suara Pemilu sebelumnya.

Pemilu Serentak Berdasarkan Perspektif Kedaulatan Rakyat

Pemilu serentak menjadi wacana yang terealisasi pada Pemilu 2019 setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomo 14/PUU-XI/2013. Putusan tersebut membatalkan ketentuan Pasal 3 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden. Ketentuan yang mensyaratkan Pemilu serentak tersebut pun batal setelah Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan alasan pemohon terkait *original intent* Pasal 22E UUD 1945.

Berdasarkan argument pemohon, dinyatakan bahwa *original intent* Pasal 22E UUD 1945 mengamankan bahwa pada sidang amandemen perubahan ketiga telah disinggung adanya Pemilu serentak. Pemilu serentak yang dimaksud dalam pembahasan ini disebutkan dalam 3 istilah yaitu “Pemilu bareng-bareng”, “Pemilu 5 Kotak” dan “Pemilu Serentak”.⁷⁰ Bagi pemohon dalam kasus ini, yang dimaksud dengan istilah yang telah tersebut dalam sidang amandemen ke-3 yang dilakukan pada Tahun 2001 itu adalah Pemilu yang diselenggarakan untuk memilih sekaligus Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD dan DPRD.

Selain pada alasan bahwa Pemilu dua tahap telah melenceng dari *original intent* pembuatan Pasal 22E UUD 1945, Pemohon juga beralasan bahwa Pemilu dua tahap mengeluarkan biaya yang sangat besar dan tidak sebanding dengan penderitaan rakyat karena kemiskinan. Pemohon menyatakan dalam permohonannya sebagai berikut :⁷¹

“Hak Konstitusional PEMOHON sebagai warga negara dan bersama seluruh warga negara lainnya untuk mendapatkan pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik serta Sistem Perekonomian berkeadilan

⁷⁰ *Ibid.*, hlm 246

⁷¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomo 14/PUU/2013, hlm 18

dan berkelanjutan yang merupakan Hak Konstitusional warga negara dari (sebagai ganti) pemborosan APBN/APBD yang digelontorkan untuk pelaksanaan Pemilihan Umum yang tidak serentak.”

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan ini dengan membatalkan Pasal 3 Ayat (5) UUD 1945. Menarik untuk dicermati dalam putusan ini Mahkamah Konstitusi bukan hanya mengabulkan ataupun menolak permohonan dalam putusannya, tetapi Mahkamah Konstitusi juga membuat putusan yang bersifat *regelling* atau mengatur agar Pemilu Tahun 2019 dilaksanakan dengan serentak.

Menyikapi putusan tersebut yang didasarkan pada niat pelaku penyusunan atau *original intent* Pasal 22E UUD 1945, haruslah disadari bersama bahwa *original intent* hanyalah maksud awal yang diajukan pada penambahan aturan ini dalam amandemen ketiga UUD 1945 Tahun 2001. Harus dicermati bahwa tidak setiap maksud awal pembuatan suatu aturan yang diusulkan atau diajukan akan disetujui. Termasuk pula pada *original intent* Pasal 22E yang dimaksudkan oleh pemohon dalam perkara ini.

Pada sidang pembahasan amandemen ke-4 UUD 1945 yang berkenaan dengan pembahasan Pasal 22E didapatkan beberapa hal yang disepakati. Perdebatan yang pada awalnya mengarahkan pembicaraan sidang pada opsi penyelenggaraan serentak atau tidak mencapai kesepakatan akhir telah menemukan jalan keluar yang tidak diperdebatkan lagi. Akan tetapi dengan memperhatikan

repository.ub.ac.id

beberapa catatan yang disampaikan pada akhir sidang, seperti yang disampaikan Patrialis Akbar dari Fraksi Reformasi yang berbunyi :⁷²

*“Berkenaan dengan Pemilihan Umum. Sebetulnya dalam konsep Pemilihan Umum ini kita juga belum membatasi apakah Pemilihan Umum kita ini nanti pada saatnya bersama-sama Pemilihan Umum wakil-wakil rakyat dengan Pemilihan Umum Presiden itu tergantung situasi. Tetapi yang paling penting **cantolannya** sudah ada di dalam Undang-Undang Dasar ini bahwa semuanya dipilih melalui Pemilihan Umum. Jadi ini kita juga belum **zakelijk**. Dan di sini tidak ada larangan kalau dikerjakan bersama-sama atau terpisah Pemilihan Umum itu yang berkenaan dengan **general election** atau **president election** tadi. Saya kira demikian.”*

Pada akhir rapat ini, pimpinan rapat Harun Kamil mengambil kesimpulan yang menjustifikasi pendapat dari Patrialis Akbar, yang berbunyi :⁷³

Kemudian mengenai Pemilu. Pada prinsipnya sudah disetujui semua, kecuali beberapa catatan tentang kemungkinan, apakah pemilihan presiden bisa bersamaan dipilih dengan perwakilan atau dipisah. Juga Presiden, gubernur dan bupati. Dan mengingat waktu sudah jam 22.50 WIB, kami sarankan lobi untuk dilakukan besok pagi jam 09.00 WIB. Bisa disetujui?

Hasil akhir sidang ini berakhir dalam Rapat Paripurna ke-7 dimana sebagian besar fraksi sudah tidak menyinggung pembahasan mengenai bab ini dalam

⁷² Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hlm 608

⁷³ *Ibid.*, hlm 609

pendapat akhir mereka. Rumusan materi tersebut disahkan pada 9 November 2001 yang dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais dan berlaku hingga sekarang.

Melihat hasil akhir sidang amandemen UUD 1945 berkaitan dengan Pemilu ini dapat ditarik satu benang merah dengan Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 soal tahapan Pemilu. Penafsiran MK yang disandarkan pada *original intent* Pasal 22E UUD 1945 seharusnya juga dibarengi dengan soal yang disepakati pada sidang amandemen UUD 1945 tersebut.

Pada bahasan Pemilu Serentak atau bertahap ini peneliti sependapat dengan argumentasi *discenting opinion* yang dilampirkan pada Putusan MK bahwasannya hasil akhir pembahasan suatu sidang tidak selalu berbanging lurus dengan *original intent* para perumus undang-undang. Sehingga dapat disimpulkan bahwa apabila pertimbangan MK yang kedua itu batal dengan *discenting opinion* Maria Farida yang ditambah bukti hasil akhir sidang amandemen UUD 1945, argumen yang dipakai oleh MK untuk membatalkan praktis hanya soal biaya penyelenggaraan Pemilu. Sehingga menjadi tepat apabila disebut seperti Maria Farida bahwa hanya karena pilihan kebijakan tidak berjalan optimal, bukan berarti itu inkonstitusional. Maka tidak seharusnya MK membuat putusan pula yang bersifar mengatur untuk melaksanakan Pemilu secara serentak saja yang notabene merupakan kewenangan DPR dengan mengingat bahwa pada Pasal 22E Ayat (6) UUD 1945 menyatakan bahwa pengaturan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang. Dengan kata lain penyelenggaraan Pemilu baik serentak maupun 2 tahap merupakan *open legal policy* yang menjadi kewenangan DPR untuk disusun berdasarkan undang-undang.

***Presidential Threshold* dengan Menggunakan Perolehan suara Pemilu Sebelumnya**

Presidential threshold sesungguhnya adalah ketentuan yang disisipkan untuk menyesuaikan dengan rancang bangun sistem pemerintahan. Ketentuan ini juga untuk mengakomodir tuntutan reformasi untuk memperkuat sistem presidensial yang berdampak pada pemerintahan yang stabil dan efisien. Akan tetapi ketentuan *presidential threshold* menimbulkan perdebatan tentang relevansi penerapannya dalam pemilu serentak.

Seperti pembahasan pada sidang amendemen UUD 1945 tentang kedaulatan rakyat, kini didistribusikan pada lembaga-lembaga Negara. Terkhusus pada sistem Pemilu yang akan dipakai diserahkan pada DPR sebagai perumus undang-undang. Sesungguhnya berdasarkan kenyataan bahwa pemegang fungsi legislasi yang utama saat ini berdasarkan UUD 1945 amendemen adalah DPR dan Presiden, maka apa yang mereka sepakati secara prosedur konstitusional telah sah berlaku. Akan tetapi mengingat bahwa kedaulatan rakyat era reformasi menempatkan rakyat untuk memilih pemimpinnya secara langsung, maka dari segi proses seharusnya digunakan pula hasil yang relevan dengan kehendak rakyat saat itu.

Jika mempertimbangkan pada hasil akhir pembahasan sidang amendemen UUD 1945 yang tidak menyepakati soal Pemilu dilaksanakan serentak atau 2 tahap, maka seharusnya Jika mempertimbangkan pada hasil akhir pembahasan sidang amendemen UUD 1945 yang tidak menyepakati soal Pemilu dilaksanakan serentak atau 2 tahap, maka seharusnya pilihan terbaik untuk menggunakan ketentuan

presidential threshold dalam sistem presidensial adalah dengan cara pemilihan umum 2 tahap yang mendahulukan Pemilu Legislatif.

Selain mendapat hasil yang lebih relevan, diharapkan hasil ini juga dapat memberikan kepastian koalisi kedepan memiliki *bargain* yang cukup kuat. Mengingat bahwa dalam Pemilu serentak tidak memberikan kepastian bahwa partai-partai politik pengusung calon presiden yang kemudian terpilih akan memiliki suara yang cukup untuk mendukung pemerintah dalam kaitannya dengan memperkuat sistem presidensial.

Meskipun pada akhirnya akan memerlukan biaya yang sangat besar untuk menyelenggarakan Pemilu dengan dua tahap, akan tetapi mengutamakan tuntutan reformasi yang diterjemahkan dalam UUD 1945 hasil amandemen merupakan prioritas yang lebih besar. Amanat reformasi justru mengarahkan pada semangat memperkuat sistem presidensial.

Apabila dinilai dari probabilitasnya, tingkat kepastian untuk memperkuat sistem presidensial lebih dijamin dengan menggunakan *presidential threshold* tentunya. Karena *presidential threshold* sudah dapat dibuktikan dengan pasti perolehan angka dukungannya. Berikut adalah kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi dalam pemilu serentak ;

1. Partai/koalisi partai pendukung calon A memperoleh suara mayoritas sekaligus memenangkan calon presidennya;
2. Partai/koalisi partai pendukung calon A memperoleh suara minoritas (lolos *parliamentary threshold*) namun memenangkan calon presidennya;

3. Partai/koalisi partai pendukung calon A memperoleh suara minoritas (sebagian lolos *parliamentary threshold*) namun memenangkan calon presidennya;
4. Partai/koalisi partai pendukung calon A memperoleh suara minoritas (seluruhnya tidak lolos *presidential threshold*) namun memenangkan calon presidennya.

Kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi kepada partai-partai pendukung pemerintah seperti tercantum diatas memang dapat dikesampingkan dengan mengingat teori *cottail effect* dan *political efficacy* memang. Akan tetapi melihat fenomena bahwa masyarakat seringkali terjebak pada kehadiran seorang sosok dengan elektabilitas tinggi belum akan menjamin teori-teori diatas akan dapat diterapkan dengan aksimal. Sehingga justru memperbesar kemungkinan melemahnya sistem pemerintahan presidensial.

Mengingat pendapat A. Hammid Mappam juru bicara F-KKI dalam penyampaian pendapat akhir (Rapat Paripurna ke tujuh) fraksi-fraksi MPR yang berisi sebagai berikut :⁷⁴

Seperti yang kita ketahui, antara sistem lembaga perwakilan rakyat, sistemilihan anggota lembaga perwakilan rakyat, dan sistem pemilihan presiden, semestinya adaketerkaitan sistemik yang konsisten.

Keterkaitan sistemik yang konsisten seperti yang dimaksud dalam pembahasan akhir sidang amandemen UUD 1945 sudah coba dibangun selama ini dengan mekanisme Pemilu dua tahap dengan memasukkan ketentuan *presidential*

⁷⁴ *Ibid.*, hlm 612

threshold. Untuk itu peneliti berpendapat bahwa *presidential threshold* yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat adalah dilaksanakan dalam Pemilu dua tahap. Apabila dimuat dalam Pemilu serentak, semata-mata kegunaanya hanya untuk mengurangi biaya Pemilu yang berpotensi menambah banyaknya calon presiden dari partai-partai kecil pula untuk mencoba peruntungannya dalam pemilihan umum presiden. Tentu hal semacam itu akan menjadi beban yang dititikberatkan pada biaya logistic kampanye. Akan tetapi ketentuan *presidential threshold* pada Pemilu serentak tetap tidak menjamin peluang yang lebih besar dibandingkan pada Pemilu dua tahap.

Kaitan dengan Prinsip Kedaulatan Rakyat

Ide dasar dari teori kedaulatan rakyat sangatlah sederhana, bahwa rakyatlah yang menjadi sumber kekuasaan tertinggi dalam kehidupan ber-negara. Rakyat berkuasa independen atas dirinya sendiri. Bung Hatta mengatakan “kedaulatan rakyat berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan yang dilakukan oleh pemimpin-pemimpin yang dipercayai oleh rakyat.”⁷⁵ Ide kedaulatan rakyat muncul sebagai reaksi terhadap teori kedaulatan raja yang kebanyakan memonopoli yang akhirnya bersifat tirani dan menyebabkan kesengsaraan rakyat.

Ajaran kedaulatan rakyat sesungguhnya diibaratkan sama dengan demokrasi oleh para ahli akan tetapi, untuk menyesuaikan dengan Indonesia haruslah diambil tolak ukur yang paling mendekati dengan karakteristik Negara Indonesia dari berbagai ilihan demokrasi di dunia. Tolak ukur kedaulatan rakyat yang dipetik dari

⁷⁵ Kholid O. santoso, Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran, (Bandung : Segi Arsy, 2009), hlm 61

Held mengajarkan orang harus bebas dan setara. Oleh karena itu demokrasi haruslah diukur dari kebebasan dan kesetaraan.⁷⁶

Berbeda dengan yang dikemukakan oleh Helad, Robert A. Dahl lebih memandang demokrasi atau kedaulatan rakyat lebih menitikberatkan pada aspek kebebasan politik. Dahl membagi setidaknya lima kriteria yang harus ada dalam Negara yang menjalankan prinsip kedaulatan rakyat, yaitu :

*“Pertama, partisipasi yang efektif. Sebelum sebuah kebijakan digunakan negara, seluruh rakyat harus mempunyai kesempatan yang efektif untuk memberikan pandangan-pandangan mereka. Kedua, persamaan suara. Setiap rakyat harus mempunyai kesempatan yang sama dan efektif untuk memberikan suara dan seluruh suara harus dihitung sama. Ketiga, pemahaman yang cerah. Dalam hal ini setiap rakyat harus diberikan kesempatan untuk mempelajari kebijakan-kebijakan alternatif yang relevan. Keempat, pengawasan agenda. Berbagai kebijakan negara selalu terbuka untuk diubah jika rakyat menginginkannya. Kelima, pencakupan orang dewasa. Dalam hal ini, semua atau paling tidak sebagian besar orang dewasa yang menjadi penduduk tetap seharusnya memiliki hak kewarganegaraan penuh yang ditunjukkan oleh empat kriteria sebelumnya.”*⁷⁷

Sedangkan S.W. Couwenberg menetapkan bahwa asas-asas demokrasi yang melandasi terciptanya negara hukum (*rechtstaat*) meliputi 5 asas, yaitu : “(1) asas hak-hak politik; (2) asas mayoritas; (3) asas perwakilan; (4) asas

⁷⁶ Khairul Fahmi, “Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif”, Jurnal Konstitusi, Vol 7 Nomor 3, 2010, hlm 127

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 128

pertanggungjawaban; (5) asas publik.”⁷⁸ Sedangkan Hendra Nurtjahyo berpendapat konsep kedaulatan rakyat didasari tiga prinsip pokok, sebagi berikut : kesamaan, kebebasan, kedaulatan suara mayoritas (rakyat).⁷⁹ Dari ketiga prinsipitu, semua prinsip yang mendasari konsep kedaulatan rakyat adalah satu kesatuanyang tidak boleh dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan disebut Hendra Nurtjahjo sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan pada prinsip suara mayoritas, disebut sebagai prinsip prosedural.

Berdasarkan uraian di atas, Khairul Fahmi mengungkapkan dalam jurnal yang yang dimuat Mahkamah Konstitusi, bahwa tolak ukur prinsip kedaulatan rakyat sedikitnya ada empat, antara lain : ”kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas, dan pertanggungjawaban.” Dua prinsip yang pertama lebih berperan sebagai esensi dari prinsip kedaulatan rakyat dan dua prinsip kemudian dianggap sebagai prosedur pelaksanaan konsep kedaulatan rakyat.⁸⁰

Kedua, prinsip persamaan atau kesetaraan adalah bagian dari prinsip kebebasan dan tidak dapat dipisahkan. Nilai prinsip kebebasan yang berarti bahwa setiap manusia bebas dan merdeka untuk mengekspresikan apa yang dia rasakan haruslah diikuti jaminan kedudukan individu dalam berkontestasi politik dalam posisi sama.

Prinsip kesamaan dalam politik diwujudkan dalam metode one man, one vote, one value.⁸¹ Dalam konsep ini, tidak membedakan kualitas berpikir 1 suara seorang

⁷⁸ *Ibid.*, hlm 130

⁷⁹ *Ibid.*, hlm 130

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 132

⁸¹ Hendra Nurtjahyo, *Filsafat Demokrasi*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2006), hlm 79

professor, pengusaha dengan kualitas berpikir dari suara seorang pegawai biasa dan seorang mahasiswa baru yang masih minim pengetahuan.

Kedua prinsip diatas yang lebih bersifat esensial telah dicantumkan dalam UUD 1945 yang setelah amandemen memasukkan unsur-unsur Hak Asasi Manusia dengan lebih spesifik. Kedua prinsip tersebut memang tidak dapat dipisahkan dalam Negara demokrasi yang menganut paham individualisme dengan pemikiran perlindungan hak-hak asasi manusia. Akan tetapi memang tidak menyangkut secara langsung pada prosedural Pemilu.

“Ketiga, Prinsip Suara Mayoritas. Prinsip ini merupakan konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan. Prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Di mana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedur suara rakyat yang diukur secara kualitatif (majority principle) dan aktualisasinya melalui voting. Kebebasan politik berarti kesesuaian antara kehendak individu dengan kehendak kelompok (umum) yang dinyatakan dalam tata sosial, maka prinsip mayoritaslah yang menjamin derajat kebebasan politik tertinggi yang mungkin diperoleh ditengah masyarakat.”⁸²

Menyoal dengan isu yang dikaji dalam penelitian ini, bagian ketiga dalam prinsip kedaulatan rakyat berkaitan dengan syarat *presidential threshold*. Apabila ditarik pada maksud awal diberlakukannya prinsip tersebut yaitu untuk memberikan jaminan kekuatan/*bargaining* pemerintah yang dipilih oleh rakyat pada kursi DPR, maka pembahasan tentang suara mayoritas menjadi sangat menarik.

⁸² *Op.Cit.*, Khairul Fahmi, hlm 133

Seperti disebutkan oleh Montesquieu untuk menggambarkan demokrasi :⁸³

When, in a republic, the people as a body have the sovereign power, it is a democracy. When the sovereign power is in the hands of a part of the people, it is called aristocracy.

Pendapat dari Montesquieu cukup menjelaskan bahwa demokrasi menitikberatkan kedaulatan pada rakyat untuk menentukan kebijakan. Bukan hanya terbatas pada proses Pemilu, akan tetapi juga pada saat jalannya pemerintahan itu sendiri. Sehingga penting untuk memberikan pemerintah *bargain* yang cukup melalui dukungan partai-partai politik mengingat konsep *trias politica* yang diciptakan Montesquieu sendiri dalam kursi DPR. Agar kebijakan yang diambil pemerintah yang merupakan pemegang suara mayoritas dapat secara optimal direalisasikan pula oleh cabang kekuasaan yang lain di DPR.

Pemikiran kedaulatan rakyat dalam jalannya pemerintahan juga ditegaskan oleh Abraham Lincoln dengan adagium terkenalnya soal demokrasi yang berbunyi “*government of the people, by the people, for the people*”. Dengan syarat utama yang dia sebutkan pula dengan : “*That all should govern, in the sense that all should be involved in legislating in deciding on general policy, in applying laws and in governmental administration.*”⁸⁴

Pendapat-pendapat diatas menunjukkan bahwa demokrasi bukan hanya kontestasi politik 5 tahunan yang dislenggarakan untuk memindahkan kekuasaan.

⁸³ Kuswanto, Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik, (Malang : Setara Press, 2016), hlm 95

⁸⁴ *Ibid.*, hlm 96

Tetapi juga menjamin suara rakyat mayoritas dalam pemerintahan untuk mewujudkan rakyat yang berdaulat.

Keempat, prinsip pertanggungjawaban. “Dalam konsep kedaulatan rakyat, rakyatlah yang memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif.” Karena kekuasaan berasal dari rakyat, maka pemerintah harus menghormati dan bertanggung jawab kepada rakyat. Pertanggungjawaban dalam konsep kedaulatan rakyat bukan hanya dilakukan dalam sidang MPR oleh pemerintah secara langsung, akan tetapi secara tidak langsung juga dilakukan oleh seluruh partai politik dalam pemilihan umum.⁸⁵

Maksud dari pertanggungjawaban partai politik mengarah pada kepercayaan rakyat kepada partai politik. Logika yang seharusnya terbentuk adalah apabila partai politik tersebut amanah dalam menjalankan janji-janji kampanye lima tahun kebelakang dan dapat dipertanggungjawabkan, maka rakyat akan memberikannya legitimasi untuk mengirimkan kader-kadernya pada pemilu selanjutnya dan berlaku sebaliknya.

Berkaca pada kenyataan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 akan menggunakan perolehan suara Pemilu sebelumnya untuk digunakan dalam syarat *presidential threshold* jelas telah mengurangi prinsip kedaulatan rakyat pada tolak ukur pertanggungjawaban. Karena belum barang tertentu partai politik tersebut memperoleh legitimasi rakyat pada periode ini. Akan tetapi hal tersebut tidak bisa dikatakan inkonstitusional, mengingat bahwa hal yang tidak optimal tidak serta merta dapat diputus inkonstitusional.

⁸⁵ *Ibid.*, hlm 110



BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah dicantumkan pada bagian yang terbagi menjadi dua poin pembahasan, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, dasar penggunaan ketentuan *presidential threshold* berdasarkan hasil peroleh suara pemilu sebelumnya adalah pertimbangan yang diberikan MK melalui putusannya. Dimana MK berpendapat bahwa Pemilu dua tahap adalah inkonstitusional dan harus dilaksanakan secara serentak berdasarkan penafsiran *original intent* yang digunakan pada Pasal 22E UUD 1945. Juga amar putusan yang tidak membatalkan ketentuan *presidential threshold* pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum yang kemudian menimbulkan tafsir pada perancang Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk mengakomodasi seluruh putusan MK tersebut. Yaitu untuk menyelenggarakan Pemilu secara serentak akan tetapi masih dapat menggunakan ketentuan *presidential threshold* karena tidak dinyatakan inkonstitusional dan memang digunakan untuk menyesuaikan sistem Pemilu, lembaga perwakilan dan rancang bangun sistem pemerintahan.

Kedua, ketentuan *presidential threshold* yang sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat adalah yang digunakan dalam Pemilu dua tahap. Sebab ketentuan yang demikian itu sesuai dengan cita-cita perwakilan yang diamanatkan para *founding fathers* dan juga telah menyesuaikan dengan tuntutan reformasi yang telah mengubah pemegang kedaulatan rakyat itu dan menghendaki penerapan sistem

pemerintahan presidensial. Jika tetap digunakan dalam Pemilu serentak, maka *presidential threshold* sebenarnya telah mendegradasi fungsi untuk memperbesar kemungkinan memperkuat sistem pemerintah presidensial dan lebih tepat digunakan untuk fungsi memperkecil biaya Pemilu akibat calon peserta Pemilu presiden dan wakil presiden yang dapat menjadi sangat banyak.

5.2 Saran

Setelah menjawab rumusuan masalah yang telah dijelaskan dan kemudian ditarik dengan kesimpulan maka peneliti memberikan saran sebagai berikut:

1. Mengajukan gugatan kembali kepada MK menyoal Pemilu yang harus dilaksanakan serentak oleh MK, seperti saat MK memutuskan permohonan pengujian konstiusionalitas Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomo 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009, Mahkamah telah menyatakan, “kedudukan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomo 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah konstiusional”. Sehingga amanat yang tercantum pada pembahasan akhis UUD 1945 pasca amandemen untuk menyerahkan mekanisme sistem pemilihan umum lebih lanjut kepada DPR agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan juga memperkuat sistem presidensial dapat dilakukan kembali.

2. Tetap menggunakan ketentuan *presidential threshold* sebagai syarat pencalonan pada Pemilu presiden dan wakil presiden. Mengingat sistem pemerintahan yang telah bergeser pada bentuk presidensial dan harus disesuaikan dengan amanat amandemen UUD 145 dan perspektif kedaulatan rakyat. Selain itu, setidaknya ketentuan ini dapat menekan biaya Pemilu seperti maksud dari pertimbangan MK yang mengamanatkan untuk mengurangi biaya Pemilu.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Abdul Gaffar Karim, Bangkitkan Demokrasi, 2017
- Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, (Jakarta: Bumi Aksara, 2013)
- Agus Riwanto, Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia, (Yogyakarta : Thafamedia, 2016)
- Amzulian Rifai, Teori Sifat Hakikat Negara, (Malang : Tunggal Mandiri Publishing, 2010)
- Astim Riyanto, Negara Kesatuan : Konsep Asas dan Aktualisasinya, (Bandung : Yapemdo, 2006)
- Bintan. R. Saragih, Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia, (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1987)
- Dasril Rajab, Hukum Tata Negara Indonesia, (Jakarta: Rineka Cipta, 1994)
- Eep Saefullah Fatah, Pemilu dan Demokratisasi: Evaluasi Pemmilu Orde Baru, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1997)
- Hendra Nurtjahyo, Filsafat Demokrasi, (Jakarta : Bumi Aksara, 2006)
- Janedri M. Ghaffar, Politik Hukum Pemilu, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012)
- Jimly Asshidiqie, “Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidential” orasi ilmiah pada Dies Natalies Universitas Negeri Jember ke-47, (Jember : UPT Penerbitan Universitas Jember, 2011)
- Jimly Asshidiqie, Kontitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011)
- Jimly Asshidiqie, Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2008)
- Johny Ibrahim dan Jonaedi Efendi, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta: Prenamedia Grup, 2016)
- Kholid O. santoso, Mencari Demokrasi Gagasan dan Pemikiran, (Bandung : Segi Arsy, 2009)
- Kuswanto, Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik, (Malang : Setara Press, 2016)
- M. Solly Lubis, Hukum Tata Negara, (Bandung : Mandar Maju, 2008)
- Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, (Yogyakarta : UII PRESS, 1993)
- Mahfud MD, Perdebatan Hukum tata Negara, (Jakarta : Pustaka LP3ES, 2007)

- Matori Abdul Djalil, Tuntutan Reformasi dan Penyelenggaraan Pemilu 1999 dalam Masa Transisi, (Jakarta: KIPP, 1999)
- Miriam Budiarto, Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Jakarta: P.T Gramedia Pustaka Utama, 2002)
- Saldi Isra, Pergeseran fungsi Legislasi, (Jakarta : Rajawali Pers, 2013)
- Sarifuddin Suding, Perselingkuhan Hukum dan Politik dalam Negara Demokrasi, (Yogyakarta: Rangkang Education, 2014)
- Sigit Pamungkas, Perihal Pemilu, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009)
- Syamsudin Haris, Memahami Formasi Kabinet, (Jakarta : Kompas Gramedia, 2009)
- Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kencana, 2010)
- Zainuddin Ali, Metode Penelitian Hukum, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011)
- Zulfikri Suleman, "Demokrasi Untuk Indonesia" Pemikiran Politik Bung Hatta, (Jakarta : Kompas, 2010)

JURNAL / SKRIPSI

- Denny Indrayana, Sistem Presidensial yang Adil dan Demokratis, disampaikan dalam pidato pengukuhan guru besarnya, 2012
- Kajian (Sistem Kepartaian, Sistem Pemilu dan Sistem Presidensiil), Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran, (Jakarta : Sekretariat Jenderal Bawaslu RI, 2015)
- Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif", Jurnal Konstitusi, Vol 7 Nomor 3, 2010
- Naskah Akademik Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Dirjen Politik dan Pemerintahan Umum, 2016
- Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Buku ke II)
- Risalah Sidang BPUPKI dan PPKI, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1992

PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Asli
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Naskah Hasil Amandemen
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017

PKPU Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Verifikasi Parpol Peserta Pemilu

INTERNET

KPU.go.id, Periode Pemilu, http://kpu.go.id/dmdocuments/modul_1c.pdf, (diakses pada tanggal 31 Mei 2018 Pukul 1.43 WIB)

Seputar Pengertian, Pengertian Presidential Treshold, <http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2017/07/pengertian-presidential-threshold-serta.html>, (diakses pada 26 Januari 2017 Pukul 16.34 WIB)

KBBI, versi online, <https://kbbi.web.id/daulat-2>, (diakses pada hari Jumat, 30 Maret 2018, Pukul 23.13 WIB)

Rusla, Kompas.com, 9 Parpol Lolos *Parliamentary Threshold*, <https://www.antaranews.com/berita/140509/9-parpol-lolos-parliamentary-threshold-pemilu-2009>, diakses pada 22 Juli 2018 Pukul 22.37 WIB

Kompas.com, Sabrina Asril, Inilah Susunan Kabinet Kerja Jokowi-JK, <https://nasional.kompas.com/read/2014/10/26/17505831/Inilah.Susunan.Kabinet.Kerja.Jokowi-JK>, diakses pada : 21 Juli 2018 Pukul 16.27 WIB

Kompas.com, Yusril Pertanyakan Moralitas Pemerintah dan DPR ke MK, <http://nasional.kompas.com/read/2017/10/03/15321461/soal-presidential-threshold-yusril-pertanyakan-moralitas-pemerintah-dan-dpr>, (diakses pada tanggal 26 Januari 2017 Pukul 19.58 WIB)

www.rumahpemilu.org, Didik Suproyanto, Pemilu Serentak Yang Mana?, <http://www.rumahpemilu.org/read/541/Pemilu-Serentak-yang-Mana-Oleh-Didik-Supriyanto>, diakses pada 22 Juli 2018 Pukul 1.00 WIB